



TESIS DOCTORAL

“ LA APLICACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN MÉXICO SEGÚN LAS OBLIGACIONES EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: CASO DE ESTUDIO POBLACIÓN TARAUMARA ”

Autor:

Artemisa Dagdug Galán

Director/es:

Dra. Alicia Cebada Romero

Tutor:

Dra. Alicia Cebada Romero

**Departamento de Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho
Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”**

Leganés/Getafe, diciembre 2015



(a entregar en la Oficina de Posgrado, una vez nombrado el Tribunal evaluador , para preparar el documento para la defensa de la tesis)

TESIS DOCTORAL

TÍTULO DE LA TESIS

Autor: **Artemisa Dagdug Galán**

Director/es: **Dra. Alicia Cebada Romero**

Firma del Tribunal Calificador:

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Leganés/Getafe, de de

Firma

PARA INÉS FERNÁNDEZ DAGDUG

Índice.

Listado de abreviaturas.	7
Introducción.	8
Capítulo I. Reconocimiento de la alimentación como un derecho humano y su ubicación en el DIDH.	12
1. La alimentación un derecho humano.	13
1.1. Concepto del derecho a la alimentación.	14
1.2. El problema de la alimentación en el mundo.	20
1.3. Dimensión transversal del Derecho a la alimentación.	24
1.4. Necesidad de un enfoque de la alimentación como derecho humano.	26
2. El Derecho a la alimentación en el DIDH.	29
2.1. Objetivos del DIDH.	30
2.2. Los Derechos económicos, sociales y culturales en el DIDH.	34
2.3. Codificación del derecho a la alimentación en el DIDH.	41
2.3.1. Sistema Universal.	41
2.3.2. Sistema Regional.	46
2.3.3. Otros instrumentos internacionales (exigibilidad indirecta).	47
2.4. Mecanismos de Protección del derecho a la alimentación en la ONU.	48
2.4.1. Relación entre mecanismos de la ONU.	49
2.4.2. Mecanismo convencional: Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales.	51
2.4.2.1. Labor del Comité con base en los informes presentados por los Estados Parte.	54
2.4.2.2. Observaciones finales.	59
2.4.2.3. Misiones de asistencia técnica.	78
2.4.2.4. Observaciones generales	80
2.4.3. Otros Comités.	82
2.4.4. Mecanismo no convencional: Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.	85
2.4.4.1. Examen sobre la situación del derecho en el mundo y temas conexos.	86
2.4.4.2. Misiones en terreno	87
2.4.4.3. Denuncias y llamamientos urgentes.	89
3. Obligaciones, violaciones, responsabilidad internacional del Estado y garantías.	91
3.1. Obligaciones de los Estados Parte del PIDESC.	92
3.2. Violaciones a los derechos económicos sociales y culturales.	101
3.3. Responsabilidad Internacional del Estado por actos ilícitos.	104
3.4. Sistema de garantías: aplicación del DIDH en el derecho interno.	109

Capítulo II. Situación del derecho a la alimentación en México.	115
1. Cifras oficiales relacionadas con el derecho a la alimentación en México.	116
1.1. Seguridad alimentaria.	116
1.2. Desnutrición y anemia.	119
1.3. Sobrepeso y obesidad.	124
1.4. Pobreza.	128
1.5. Análisis de las cifras oficiales relacionadas con el derecho a la alimentación en México.	130
2. Pobreza y programas de desarrollo social.	132
2.1. Programas de desarrollo social sobre alimentación.	132
2.2. Cruzada Nacional contra el Hambre	139
2.2.1. Evaluación y principales preocupaciones.	141
2.2.2. Análisis de la CNCH como garantía política para hacer efectivo el derecho a la alimentación.	149
3. Sobrepeso y obesidad	156
3.1. ¿Qué ha pasado en la población mexicana?.	158
3.2. Políticas públicas implementadas	161
3.3. Necesidad de políticas públicas dirigidas a la malnutrición.	172
4. El campo en México y la agroecología	176
4.1. Propuesta de agroecología y manejo integrado del paisaje	177
4.2. Políticas públicas sobre el campo en México	186
4.3. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.	191
5. Marco legal y Estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación.	197
5.1. Ley sobre el derecho a la alimentación en México.	198
5.2. Estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación en México.	204
Capítulo III. El derecho a la alimentación en la Sierra Tarahumara: pueblo rarámuri	211
1. Derechos de los pueblos indígenas: marco jurídico internacional y nacional.	212
1.1. Marco jurídico internacional.	212
1.2. Marco jurídico nacional.	217
2. Derecho a la tierra y derecho a preservar su cultura: fundamentales para garantizar el derecho a la alimentación.	220
2.1. Acceso a la tierra.	221
2.2. Cultura y derecho a la alimentación de los pueblos indígenas.	231
3. La Sierra Tarahumara.	239
3.1. Contexto general.	239
3.2. La alimentación en la cultura rarámuri.	244
3.2.1. Proceso histórico que ha determinado el sistema alimentario. rarámuri: entre la asimilación y la resistencia	245
3.2.2. Dieta tradicional rarámuri y su transición.	253

3.3. Políticas públicas sobre alimentación con enfoque de capacidades.	261
Conclusiones	272
Bibliografía	278
Anexos	297

Listado de Abreviaturas

- **CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.**
- **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: CDI.**
- **Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas: ECOSOC**
- **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo: CONEVAL.**
- **Social.**
- **Derechos, Económicos, Sociales y Culturales: DESC.**
- **Derecho Internacional de los Derechos Humanos: DIDH.**
- **Diario Oficial de la Federación: DOF.**
- **Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición: ENSANUT.**
- **Enfermedades Crónicas no Transmisibles: ECNT.**
- **Instituto Mexicano para la Competitividad: IMCO.**
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía: INEGI.**
- **Instituto Nacional de Salud Pública: INSP.**
- **Ley General de Desarrollo Social: LGDS.**
- **Observación General 12: OG12**
- **Organización Internacional del Trabajo: OIT.**
- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: FAO.**
- **Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria: PESA.**
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: PIDESC**
- **Presupuesto de Egresos de la Federación: PEF.**
- **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: SAGARPA.**
- **Secretaría de Desarrollo Social: SEDESOL.**
- **Secretaría de Salud: SSA.**
- **Seguridad Alimentaria Nacional: SAN.**

Introducción

Un acto tan cotidiano como alimentarnos, difícilmente, a primera impresión parezca un derecho y menos aún un derecho humano. Pero este acto tan común y cotidiano para millones, en realidad no lo es para otros. El hambre sigue siendo uno de los principales temas en la agenda internacional. Podemos nombrar Estados donde la mayor parte de su población padece hambre y otros en los cuales a pesar de su desarrollo económico, las minorías están marginadas y luchan cada día por la sobrevivencia alimentaria. Este panorama nos refleja el estado más grave y urgente del derecho a la alimentación, el cual no se ha podido resolver y sienta las bases para la fundamentación de lo que podríamos llamar *primer piso de las dimensiones del derecho*.

En otro escenario, tenemos a un bebé que al nacer por falta de protección a la lactancia materna, no la recibe y desde muy pequeño está rodeado de estímulos para consumir alimentos azucarados y con excedentes de energía; así a los 8 años vive con sobrepeso u obesidad, a los 16 años se convierte en diabético y a los 25 años se complica su estado de salud con otras enfermedades crónicas no transmisibles (principalmente hipertensión y cáncer). En ambas circunstancias estamos hablando de millones de niños y adultos, con contextos de emergencia ante el tema de la alimentación, y son las personas con menores ingresos los más afectados.

Entre estos dos escenarios alarmantes tenemos un sistema alimentario mundial que por años puso énfasis en el consumo de calorías y en este sentido se instrumentaron acciones para el aumento de la producción agrícola (especialmente de monocultivos), dejando a un lado la importancia de la adecuación de las dietas y de la sostenibilidad del campo. Las acciones emprendidas no resolvieron el hambre, los problemas de salud alimentaria aumentaron, las tierras se deterioraron y los daños medio ambientales se hicieron evidentes. Este panorama de la alimentación ha dado un sentido maximalista y transversal al derecho a la alimentación que ha sido desarrollado por la doctrina y

complementado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y demás mecanismos de protección al derecho. Por ello, se agrega el calificativo de adecuación y en la misma lógica las acciones no deben de reducirse al tema de ingresos y pobreza. Transitamos entonces, a un modelo holístico en el cual la sostenibilidad medioambiental es indispensable para la obtención de dietas adecuadas y la generación de seguridad alimentaria. Las acciones emprendidas por lo Estados para garantizar la efectividad del derecho deberían ir en este sentido.

La presente investigación se desarrolla desde un enfoque del Derecho internacional de los derechos humanos que se complementa con estudios de otras disciplinas como la agroecología, la sociología y la etnología¹, y tiene como objetivo general coadyuvar a hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada (en adelante derecho a la alimentación) en México, a través del análisis del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Para lograrlo se identifican las obligaciones del Estado Mexicano respecto al derecho a la alimentación de acuerdo al DIDH y se analiza la aplicación del derecho a la alimentación principalmente a través de las políticas públicas, definidas en un modelo desarrollado por Courtis como garantías políticas². Con el objetivo de profundizar sobre el derecho en cuestión en un grupo de población definida, estudiamos al pueblo rarámuri que habita la Sierra Tarahumara en relación con la transición de su dieta y la situación del derecho a la alimentación³. A lo largo del documento y en cada tema se elaboran propuestas para mejorar las garantías políticas del derecho a la alimentación en México.

El derecho a la alimentación se encuentra protegido en mayor medida por el DIDH. Hacer efectivo el disfrute del derecho significa cumplir con las obligaciones internacionales que se derivan de los tratados ratificados por México, para que esto suceda deben generarse

¹ El derecho a la alimentación por su transversalidad hace necesario sumar enfoques, por ejemplo si se desea profundizar sobre la adecuación nutricional es necesario sumar a médicos, nutriólogos, ingenieros en alimentos, etc.

² Christian Courtis, “Políticas sociales, programas sociales. Ideas para una construcción garantista”. En Christian Courtis. *El mundo prometido, Escrito sobre derechos sociales y derechos humanos*, Fontamara, México, 2009, pp. 17-37.

³ En el capítulo tres explicamos las razones de haber escogido a la población en la Sierra Tarahumara como caso de estudio.

diferentes fenómenos institucionales y sociales que resulten en las garantías internas del derecho. Es necesario que las políticas públicas de alimentación incorporen un enfoque de derechos humanos. México forma parte de dos sistemas internacionales de protección a los derechos humanos: el Sistema Interamericano y el Sistema Universal. Es en éste último dónde se ha protegido en mayor medida el derecho a la alimentación y será nuestro principal marco de referencia. No obstante en ambos encontramos instrumentos internacionales que codifican el derecho a la alimentación.

En cuanto al estado del derecho a la alimentación en México, cabe mencionar que se encuentra reconocido en la Constitución, sin embargo no existe una legislación secundaria vigente al respecto, lo cual genera una falta de certeza en la eficiencia y efectividad de los recursos ejecutados, principalmente a través de programas sociales para combatir el hambre. El gobierno actual ha puesto en marcha una Estrategia denominada “Cruzada Nacional contra el Hambre” que se focaliza en la dimensión más urgente del derecho, y las acciones se centran en medidas de carácter asistencial que no parecen crear condiciones para lograr que la población en “pobreza extrema alimentaria” al salir de ésta logre hacer efectivo el derecho por sus propios medios. En paralelo, encontramos una situación de urgencia respecto al sobrepeso y la obesidad que conlleva riesgos de salud (siete de cada diez adultos tiene sobrepeso u obesidad). Por su parte, el campo muestra problemas relacionados directamente con los sistemas alimentarios, (degradación de suelos, baja productividad, subsidios regresivos). Es así como encontramos políticas públicas no coordinadas y dispersas que no abordan el derecho en un sentido maximalista, lo cual limita los resultados. A lo anterior se suma la aprobación de una reforma constitucional energética, seguida de reformas a las leyes secundarias, que podrían poner en peligro el derecho a la alimentación de forma indirecta si se dejan vacíos legales que den paso a la contaminación de suelos y agua y generen incertidumbre sobre la tenencia de la tierra, en especial de los pueblos indígenas.

Además de la bibliografía sobre el tema, el estudio se basa en gran medida en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, así como resoluciones,

informes y sentencias de los mecanismos de protección. En el segundo capítulo correspondiente a la aplicación del derecho internacional en el derecho interno, se requirió la lectura de bibliografía especializada sobre indicadores y cifras oficiales sobre el estado de los diferentes elementos de una alimentación adecuada en México, seguido de la revisión de las políticas públicas implementadas. Se han llevado a cabo entrevistas semiestructuradas a responsables de las políticas públicas y a otros actores que trabajan sobre el derecho a la alimentación como son ONGs, especialmente sobre el caso de estudio de la población Tarahumara.

Por último debemos señalar lo enriquecedor que ha sido para este trabajo el haber tomado un caso de estudio y en especial el de el pueblo rarámuri. Incluir el tema de derechos de pueblos indígenas le ha dado un sentido más abierto a lo que se puede considerar un análisis técnico y rígido de las normas, ya que la bibliografía consultada y las pláticas sostenidas con sociólogos y etnólogos nos han permitido una visión social más completa del tema. Además, nos ha mostrado las limitaciones de ciertos enfoques de desarrollo, que específicamente en el caso raramuri han mermado la seguridad y soberanía alimentaria.

Capítulo I. Reconocimiento de la alimentación adecuada como derecho humano y su ubicación en el DIDH.

La base para el desarrollo de nuestro estudio sobre el derecho a la alimentación adecuada es su fundamentación, el reconocimiento que se ha desarrollado de éste en el DIDH y las garantías internacionales de protección. Este marco teórico nos otorga las herramientas necesarias para poder analizar el comportamiento del Estado mexicano respecto a sus compromisos internacionales y las *garantías políticas* desarrolladas para el disfrute del derecho.

La fundamentación que ha elaborado la doctrina, resulta en un concepto complejo, compuesto de diferentes dimensiones que responde a los diferentes problemas relacionados directa e indirectamente con los impedimentos para hacer efectivo el derecho. Para abordar la fundamentación recurrimos a los trabajos doctrinarios de especialistas como Philip Alston y A. Eide y retomamos el concepto del derecho elaborado por el mecanismo que en mayor medida protege actualmente el derecho y que ha sido retomado por otros como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación.

La premisa de la cual partimos es el mayor desarrollo del derecho a la alimentación en el DIDH y la necesidad de impulsar garantías internas en los Estados desde el sistema de garantías internacionales. Por esta razón hacemos un análisis a fondo de los instrumentos que contienen las normas jurídicamente vinculantes y las declaraciones de principios que emiten comportamiento esperados por los Estados. La idea es conocer y contextualizar el desarrollo progresivo del derecho. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se vuelve nuestro primer referente; y es a través de la aplicación que realiza el Comité DESC del artículo 11, que el Pacto se vuelve un documento vivo a través de los diferentes temas que se incorporan e interpretan para lograr la efectividad del derecho.

El círculo se cierra cuando este sistema internacional de garantías examina a los Estados a través de su comportamiento en relación con las obligaciones adquiridas, en su

caso el incumplimiento de las mismas y la conformación de un acto internacionalmente ilícito que genera la responsabilidad internacional del Estado, pero precisamente para que evitar que ello ocurra los mecanismos de protección son al mismo tiempo coadyuvantes del Estado (diferentes modalidades de actuación del Comité DESC y Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación que se estudiarán en el desarrollo del capítulo).

Nos centramos en el Sistema de la Organización de Naciones Unidas por ser allí donde se ha desarrollado en mayor medida el derecho internacional sobre el derecho a la alimentación. Recurrimos a la codificación en el Sistema Interamericano, sistema regional del que México es parte, sin embargo los mecanismos de protección Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana no han abordado directamente la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación.

1. La alimentación un derecho humano.

Cuando hablamos de la alimentación y de los problemas relacionados con esta comúnmente no se piensa que estamos discutiendo de un derecho humano. El derecho a la alimentación, a pesar de estar reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (En adelante DUDH), en su artículo 25 párrafo 1, y codificado en diferentes instrumentos internacionales ha formado parte de la agenda internacional de los derechos humanos desde hace poco tiempo. A pesar de ser así, la alimentación como derecho humano cuenta con una protección mayor en el Derecho internacional que en el Derecho interno de los Estados. Son pocas aún las legislaciones internas que reconocen el derecho a la alimentación y son menos aún aquellos Estados que cuentan con una estructura de protección de este derecho.

El hambre, la desnutrición, la obesidad, el consumo de alimentos y agua contaminada, son algunos de los problemas que sufren diariamente millones de personas. El intento de solucionar estos problemas es una tarea bastante complicada ya que la alimentación es un fenómeno que debe ser tratado conjuntamente con otros derechos y con situaciones como la pobreza y la discriminación. El enfoque de la alimentación como

derecho humano permite encontrar una vía que se complementa con otros enfoques como el del desarrollo pero que añade el elemento de la responsabilidad. La satisfacción de una alimentación adecuada a cada persona no es cuestión de caridad sino un derecho humano que se fundamenta en la dignidad del ser humano y que ha sido reconocido internacionalmente.

Para poder realizar un estudio del derecho a la alimentación necesitamos comenzar por estudiar el concepto y contextualizarlo en la problemática mundial, esto nos ayudará a comprender su complejidad y dimensión transversal.

1.1. Concepto del derecho a la alimentación.

Para comenzar el análisis sobre la protección internacional del derecho a la alimentación es necesario saber exactamente de qué estamos hablando cuando nos referimos a la alimentación como derecho humano. Por muchos años el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales había permanecido indefinido por parte de los mecanismos encargados de su protección. La doctrina y los estudios de la Subcomisión para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos (anteriormente Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías) fueron de gran ayuda para guiar el camino que seguiría más adelante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) y otros mecanismos como los relatores especiales de la anterior Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (a partir del 15 de marzo de 2006 Consejo de Derechos Humanos)⁴. Por lo que respecta al derecho a la alimentación, se considera en este trabajo que es esencial retomar tres destacados autores que con anterioridad a la Observación General 12 del Comité DESC, habían abordado ya

⁴ El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos. Tiene la capacidad de discutir todas cuestiones temáticas relativas a los derechos humanos y situaciones que requieren su atención durante todo el año. Se reúne en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Consejo está compuesto por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas que son elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ver <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>, Consultada 5 abril 2015. Ver U.N. Doc. A/RES/60/251.

uno de los principales elementos para definir el derecho a la alimentación, esto es, definir el carácter maximalista del derecho.

Mathew Craven, analiza si es posible y conveniente diferenciar el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre, tal y como son reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) o si deben considerarse un único derecho⁵. El autor señala que en las directrices generales⁶ el Comité no hace tal distinción a pesar de que dentro del mismo Comité algunos miembros sugirieron pertinente mantenerla, ya que aseguraban que el derecho a no padecer hambre está ligado a la supervivencia y el derecho a la alimentación, que tiene un sentido más amplio, a la dignidad humana; sólo el primero de estos derechos sería calificado como fundamental en los dos Pactos de 1966⁷. El autor sostiene que la naturaleza fundamental del derecho a no padecer hambre se refiere a su asociación con la supervivencia y en ese sentido debe ser distinguido del derecho a una alimentación adecuada que se extiende más allá de las necesidades básicas. Entonces, las acciones tomadas hacia la realización del derecho a una alimentación adecuada (en el sentido más amplio) debieran ser dirigidas primariamente hacia el disfrute de los niveles mínimos de subsistencia. Esto es, las acciones deben ser priorizadas a favor de la realización de un mínimo contenido del derecho a la alimentación. Por lo tanto, el derecho a la alimentación adecuada incluiría el derecho a no padecer hambre y la distinción tiene un objetivo práctico: tomar primariamente, pero no exclusivamente, acciones a favor de la supervivencia.

De la misma manera, para Philip Alston el derecho a la alimentación va más allá del derecho a no padecer hambre. El alimento al que cada persona tiene derecho es aquel adecuado para su salud y bienestar y no simplemente para alcanzar su supervivencia⁸. Las

⁵ Mathew Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 306-308.

⁶ Directrices que sirven como guía para la presentación de informes periódicos de los Estados Parte en el Pacto. Compilación de Directrices Relativas a la Forma y el Contenido de los Informes que Deben Presentar los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos”, 9 de mayo de 2001, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.1, párr. 4-5. Documento original: UN. Doc. E/C.12/1991/1.

⁷ Craven, *op. cit.*

⁸ Philip Alston, “International Law and the Human Right to Food”. En Philip Alston (ed.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984, p. 22.

implicaciones prácticas de adoptar como norma principal el derecho a una alimentación adecuada en vez de a no padecer hambre son sustanciales. Mientras que la primera facilita la adopción de un enfoque maximalista, la segunda, que es en realidad una sub-norma (ya que se encuentra contenida en la norma principal), puede ser satisfecha por la adopción de políticas diseñadas para proveer de un mínimo diario de nutrientes. Por consiguiente, las acciones emprendidas nacional e internacionalmente para que la población no padezca hambre deben ser tomadas únicamente como el primer paso hacia el cumplimiento de la norma principal que es el derecho a una alimentación adecuada⁹. En términos de calidad, el estándar de adecuación va más allá que lo prescrito por la sub-norma de no padecer hambre al enfocarse en otros elementos como, por ejemplo, que los alimentos sean culturalmente apropiados¹⁰.

Asbjorn Eide coincide con este enfoque maximalista al asegurar que los seres humanos requieren más que las necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda para participar en la vida diaria de la sociedad¹¹. Qué tanto se requiere no puede ser establecido en términos generales, sino que dependerá de las condiciones generales de las sociedades concernidas. Lo importante es que toda persona sea capaz, sin vergüenza y sin obstáculos razonables, de ser un participante pleno en la interacción cotidiana con otras personas. Esto significa, *inter alia*, que sean capaces de tener cubiertas las necesidades básicas en condiciones dignas¹².

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siguiendo el enfoque de estos autores amplió mediante su Observación General 12 el contenido del derecho interpretando el artículo 11 del PIDESC. Siendo este tratado el instrumento de Derecho internacional que abarca de manera más directa el derecho a la alimentación y el Comité

⁹ *Ibid.*, p.33.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ En su decisión 1997/108 la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías encargó a Asbjorn Eide un estudio sobre el derecho a la alimentación. Se trata del primer estudio de la Subcomisión en que se examinó la naturaleza y el contenido de un derecho económico y social. Ver: *El Derecho a una Alimentación Adecuada Como Derecho Humano*, Serie de estudios sobre derechos humanos No.1, publicación de Naciones Unidas, UN, Nueva York 1989. Una actualización de dicho estudio fue presentada a la subcomisión el 28 de junio de 1999, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12.

¹² U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, párr. 90.

DESC el órgano encargado de su supervisión e interpretación, la Observación General 12 es el documento con mayor peso sobre el contenido del derecho.

El Comité DESC ha determinado que el derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho no debe interpretarse simplemente como equiparable al acceso a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. La adecuación se refiere a una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento¹³.

El Comité DESC entiende como una alimentación adecuada la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada. La accesibilidad de esos alimentos debe lograrse en formas que sean sostenibles; y que además no dificulten el goce de otros derechos humanos¹⁴.

Por *necesidades alimentarias* se entiende, a su vez, una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, de acuerdo el sexo y la ocupación¹⁵.

Respecto a los elementos de la definición, al señalar el requisito de ausencia de sustancias nocivas se hace referencia al requisito de la inocuidad de los alimentos, además de 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

¹³ Comité DESC, Observación General 12 *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El Derecho a una Alimentación Adecuada (art. 11)*, 20º período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5, párr. 7.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 9.

ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria. Igualmente, debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente¹⁶.

Que los alimentos deban ser *aceptables para una cultura o unos consumidores determinados* responde a la cuestión de que deben tenerse en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles¹⁷. Cuando se habla de valores se entiende que el Comité se refiere a los valores culturales que pueda tener cada comunidad respecto a los alimentos, por ejemplo, aquellas culturas que prescriben la prohibición del consumo de algún tipo de carne.

Por *disponibilidad*, el Comité entiende las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda¹⁸.

La *accesibilidad* comprende la accesibilidad económica y física. La accesibilidad económica implica que los costos financieros, personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales¹⁹.

El Comité añade otro elemento que forma parte del complejo contenido del derecho a la alimentación; se trata de la *sostenibilidad*, que se refiere a la disponibilidad y

¹⁶ *Ibid.*, párr. 10.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 11.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 12.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 13.

accesibilidad de alimentos a largo plazo. La sostenibilidad es un concepto íntimamente vinculado al de alimentación adecuada y de *seguridad alimentaria*, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras²⁰.

Por su lado, el concepto de seguridad alimentaria aunque parecido al del derecho a la alimentación incluye menos elementos. Según la FAO existe *seguridad alimentaria* cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana²¹. Por lo tanto, la seguridad alimentaria formaría parte del derecho a la alimentación.

El primer Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, también elaboró su propia definición del derecho. Lo ha definido como:

El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna²².

Ziegler agrega que en el análisis del derecho a la alimentación es necesario distinguir entre dos conceptos: el hambre o la desnutrición, por una parte, y la malnutrición, por otra. El hambre o la desnutrición implican insuficiencia o, en el peor de los casos, ausencia de calorías. La malnutrición, por el contrario, se caracteriza por la ausencia o insuficiencia, en una alimentación suficiente en calorías, de micronutrientes, esencialmente de vitaminas (moléculas orgánicas) y minerales (moléculas inorgánicas). Estos micronutrientes son indispensables para la vida de la célula y sobre todo para el influjo nervioso. Un niño puede tener suficientes calorías, pero si carece de micronutrientes padece retrasos de crecimiento, puede ser víctima de infecciones, etc²³. Otro elemento que se debe

²⁰ *Ibid.*, párr. 7.

²¹ FAO, *La Seguridad Alimentaria: Información para la Toma de Decisiones, Guía Práctica*, Roma, 2011. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Consultado 5 abril 2015.

²² Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, *Informe a la Comisión de Derechos Humanos*, 57 período de sesiones, 7 de febrero de 2001, U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, párr. 14.

²³ *Ibid.*, párr. 16.

tener presente es que el derecho a la alimentación incluye no sólo el derecho a un alimento sólido sino también el derecho a un alimento líquido, al agua potable²⁴.

Es este desarrollo conceptual maximalista del derecho a la alimentación es el que debe tomarse para su estudio y aplicación. Por consiguiente en adelante cuando nos referimos al derecho a la alimentación, para simplificar, se entiende que es el derecho a una alimentación adecuada.

1.2. El problema de la alimentación en el mundo.

La FAO estima que existen 795 millones de personas subalimentadas en el mundo, es decir, 167 millones menos que hace un decenio y 216 millones menos que en 1990-92. A pesar de esta reducción, en los últimos años, los progresos se han visto obstaculizados por un crecimiento económico más lento y menos inclusivo, así como por la inestabilidad política en algunas regiones en desarrollo (África central y Asia occidental). El año 2015 marca el final del período de seguimiento de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En las regiones en desarrollo en su conjunto, la proporción de personas subalimentadas en la población total ha disminuido del 23.3 % en 1990-92 al 12.9%. A pesar de ello no se logró alcanzar la meta 1.C de los ODM, consistente en reducir a la mitad la proporción de personas que sufren subalimentación crónica²⁵. Ahora queda trabajar para lograr el objetivo 2 *Hambre O* (alineado al Reto Hambre O) de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (Agenda para el Desarrollo Sostenible), que se basa una visión integral de los sistemas alimentarios (especial énfasis en la agricultura), el medio ambiente, y la seguridad alimentaria²⁶.

²⁴ *Ibid.*, parr. 32, en el documento *Special Rapporteur on the Right to Food, "Report to the Commission on Human Rights, fifty-ninth session"*, 10 January 2003, U.N. Doc. E/CN.4/2003/54, el Relator amplía este tema dando ejemplos concretos de la relación existente entre el agua y el derecho a la alimentación, además abarca la Observación General 15 sobre el derecho al agua adoptada por el Comité DESC, U.N. Doc. E/C.12/2002/11.

²⁵ FAO, *EL Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 2015*, Roma.

²⁶ En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los ODS, se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015). Los nuevos ODS y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas. La Agenda plantea 17

Amartya Sen nos explica que para erradicar el hambre en el mundo moderno, es fundamental comprender las causas de las hambrunas de una manera amplia y no atribuir las sólo a un desequilibrio mecánico entre la cantidad de alimentos y el volumen de la población. Una persona puede morir de hambre incluso aunque haya abundantes alimentos si deja de tener capacidad para comprarlos en el mercado porque pierde su ingreso. Por lo tanto, es preciso centrarse no sólo en la cantidad de alimentos que hay en el país en cuestión sino en el poder económico y la libertad fundamental de los individuos y

Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. Las metas del Objetivo 2 son: 1) Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. 2) Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad 3) Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas 4) Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra 5) Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente 6) Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados 7) Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo 8) Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos. El objetivo 2 va alienado al Reto Hambre de la ONU, que se implementó a partir de 2012 y que tiene los siguientes objetivos: 1) Cero retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años, 2) Que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada, durante todo el año, 3) Que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles 4) Aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños productores, y 5) Cero desperdicio de alimentos y pérdidas post-cosecha. A lo largo de este trabajo en los capítulos 1 y 2 haremos referencia cada uno de estos objetivos. Ver, U.N. Doc A/RES/68/309. Consultar sitio web oficial de la Agenda 2030 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto> consultar sitio web oficial del Reto Hambre O <http://www.un.org/es/zerohunger/index.shtml#&panell-1> consultados 15 octubre 2015.

las familias para comprar suficiente comida²⁷. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento, sino, en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población entre otras razones, a causa de la pobreza²⁸.

El hecho de que el hambre esté relacionado no sólo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía e incluso, en términos generales, con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y gozar de salud y alimentarse, apunta hacia la interdependencia de los derechos humanos. Es fundamental prestar debida atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen la incidencia del hambre en el mundo moderno²⁹. Un trabajador puede morir de hambre a causa del desempleo, aunado a la ausencia de un sistema de protección social (como el seguro de desempleo). Es fácil que ocurra y, de hecho, puede incluso generarse una gran hambruna, a pesar de que el nivel general de existencias de alimentos sea alto y no disminuya (y se haya alcanzado incluso un nivel máximo) en la economía en su conjunto³⁰. Una población que goza de un régimen democrático y, en general del respeto de los derechos civiles y políticos difícilmente padecerá de una crisis de hambruna, ya que se obligará al Gobierno a tomar medidas al respecto, tal como lo ha analizado Amartya Sen³¹.

El derecho a la alimentación ha sido abarcado desde un enfoque amplio, y aunque se ha reconocido la urgencia de tomar medidas respecto al hambre, también en las demás dimensiones del derecho se ha puesto atención. Como lo ha señalado Asbjorn Eide,

²⁷ Amartya Sen: *Development as freedom*, Anchor, New York, 2000, p. 161.

²⁸ U.N. Doc. E/C.12/1999/5, *op. cit.*, párr. 5.

²⁹ Sen: *Development as freedom*, *op. cit.*, p. 162.

³⁰ *Ibid.*, p. 165.

³¹ *Ibid.*, p. 178.

solamente comprendiendo la naturaleza y la complejidad de los problemas que se derivan de la no realización del derecho a una alimentación adecuada es posible interpretar este derecho de manera más completa e identificar las correspondientes obligaciones nacionales e internacionales de los Estados. El inadecuado acceso a los alimentos y el estado nutricional subóptimo pueden tener múltiples causas que interaccionan entre sí, algunas de ellas profundamente enraizadas en el mal funcionamiento de la sociedad. Actualmente existe un mayor reconocimiento de las necesidades de análisis y enfoques sistemáticos e integrados para encontrar soluciones³².

Ziegler define siete obstáculos económicos graves que dificultan o impiden la realización del derecho a la alimentación:

- a) Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial, en particular la política agrícola de los Estados del Norte, suscrita por la Organización Mundial del Comercio, que favorece la persistencia de la desnutrición y el hambre en el Sur;
- b) El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria, en particular los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI), que agravan regularmente la desnutrición y la malnutrición en los países deudores;
- c) La evolución de la biotecnología, en particular las modificaciones genéticas de las plantas, la posesión de patentes internacionales por sociedades agroalimentarias del Norte y su protección universal, que afecta el acceso a la alimentación y su disponibilidad;
- d) Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria;
- e) La corrupción;
- f) El acceso a la tierra y al crédito (falta de certeza sobre la tierra e inaccesibilidad al crédito);
- g) La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación³³.

³² U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, *op. cit.*, párr.16-17.

³³ U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, *op. cit.*, párr. 69.

1.3. Dimensión transversal del derecho a la alimentación.

El propósito fundamental de la promoción del derecho a una alimentación adecuada es conseguir el bienestar nutricional de cada niño, mujer y hombre. El Estado nutricional del ser humano está determinado por al menos tres conjuntos importantes de condiciones que interactúan de manera dinámica, y que se relacionan con la alimentación: la salud, la asistencia y la educación. La alimentación por sí sola no es suficiente para asegurar una buena nutrición del individuo. El derecho a una alimentación adecuada es un componente necesario, pero no suficiente por sí solo, del derecho a una nutrición adecuada. La plena realización del derecho requiere de logros paralelos en los sectores de la salud, la asistencia a las personas vulnerables y la educación³⁴.

Aquellos grupos que son completamente excluidos del proceso de toma de decisiones que les afectan, difícilmente accederán a una alimentación adecuada³⁵. Quienes no cuentan con un nivel adecuado de vida son los más vulnerables en la sociedad, y frecuentemente son incapaces de reclamar estos derechos. Por lo anterior parece apropiado tomar el concepto amplio de pobreza que sugiere Amartya Sen, concibiéndola como la privación de capacidades básicas y no únicamente como la falta de ingresos³⁶. La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no significa rechazar la idea de que la falta de ingreso es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de ingreso puede ser una importante razón para que una persona esté privada de sus capacidades. Estos grupos desaventajados comúnmente ven reducida su capacidad para percibir un ingreso y al mismo tiempo convertir el ingreso en capacidad. La pobreza es un círculo vicioso y la malnutrición puede afectar gravemente la capacidad de trabajo de los adultos, contribuyendo así a perpetuar la pobreza³⁷.

La situación de discriminación en que se encuentran las mujeres en diversos países son un ejemplo de esta privación de capacidades. La desigual distribución del ingreso en los hogares que desfavorece a las mujeres incentiva la desnutrición de éstas trayendo

³⁴ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, *op. cit.*, párr. 44.

³⁵ Alston, "International Law and the Human Right to Food", *op. cit.*, p. 20.

³⁶ Sen, *Development as freedom*, *op. cit.*, p.87.

³⁷ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, *op. cit.*, párr. 19.

consigo graves consecuencias como lo observa Asbjorn Eide en su informe. Las niñas suelen estar desnutridas, y las futuras madres empiezan sus embarazos precoces en un estado de nutrición subóptimo, dando a luz a niños de bajo peso al nacer que también pueden haber recibido una alimentación subóptima en el vientre materno³⁸. La discriminación social, económica y política tiene casi siempre consecuencias desastrosas para la situación alimentaria de los individuos, las familias o los grupos discriminados. Existen otros grupos particularmente vulnerables al respecto, como son, los niños, los ancianos, las personas con algún tipo de discapacidad, las minorías étnicas y religiosas, las poblaciones autóctonas, los refugiados, los migrantes, las personas desplazadas, los desempleados permanentes privados de asistencia y los reclusos³⁹. La indefensión general de los más pobres, unida a las desgracias provocadas por los cambios económicos, serían las principales causas de la existencia de víctimas por inanición⁴⁰. A este elemento es importante sumarle actualmente el impacto de los efectos del cambio climático.

La capacidad de las sociedades de desarrollarse económicamente está siendo mermada por decenios a causa de la actual incapacidad de eliminar la malnutrición y la anemia en los niños y los adultos. Se sabe que las repercusiones de la malnutrición afectan a todo el ciclo biológico. Romper el ciclo intergeneracional es realmente importante, no se trata simplemente de una cuestión de ética fundamental, sino también de una prioridad para todo gobierno que se preocupe por la futura capacidad intelectual y económica de su población⁴¹.

Otra cara de la malnutrición son los cambios en los hábitos alimenticios generados, entre otras razones, por la industrialización de la cadena alimentaria, que han llevado a que la población padezca con mayor frecuencia de obesidad por el alto consumo de grasas, azúcares y en general alimentos con un alto contenido de calorías. Convirtiéndose así, la obesidad en uno de los principales problemas de salud que enfrenta la población y que se reflejan en enfermedades como la diabetes, el colesterol y la hipertensión. Paradójicamente los países en desarrollo presentan a la vez casos de desnutrición en la infancia y obesidad

³⁸ *Ibid.*, párr. 23.

³⁹ U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, *op. cit.*, párr. 80.

⁴⁰ Sen, *Development as freedom*, *op. cit.*, p. 172.

⁴¹ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, *op. cit.*, párr. 22.

en la edad adulta, madres obesas que dan a luz a niños con bajo peso, personas con sobre peso y anemia, etc⁴².

Según el Banco Mundial la malnutrición frena el crecimiento económico y perpetúa la pobreza por tres vías: pérdida directa en la productividad por el estado físico débil, pérdida indirecta a través de las endeble funciones cognitivas y déficit de aprendizaje en las escuelas, y altos costos para la salud pública. Las enfermedades crónicas y silenciosas que se derivan de la malnutrición generan pérdidas, ya que los recursos que se destinan para su atención podrían utilizarse en otros programas sociales. Para el Banco Mundial invertir en nutrición acelera la reducción de la pobreza y significa invertir en crecimiento económico⁴³.

Al ser tan compleja la tarea de lograr la realización del derecho a la alimentación, diversos órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas colaboran para avanzar. Entre estos podemos mencionar a la FAO (Food and Agriculture Organization), la OMS (Organización Mundial de la Salud) el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), el PMA (Programa Mundial de Alimentos), El ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), La UNICEF (United Nations Children's Fund) y el Banco Mundial. En los últimos años estas instituciones han reconocido la necesidad de utilizar un marco de derechos humanos en sus actividades. El informe del Relator Especial sobre la Realización de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Türk, hace especial énfasis en el papel de las instituciones financieras⁴⁴.

1.4. Necesidad de un enfoque de la alimentación como derecho humano.

Para la anterior Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Mary Robinson, un enfoque de derechos humanos de los problemas de la

⁴² Roger Shrimpton, "Life Cycle and Gender Perspectives on the Double Burden of Malnutrition and the Prevention of Diet Related Chronic Diseases", *United Nations Standing Committee on Nutrition News*, Number 33, 2006, pp. 11-14.

⁴³ World Bank, *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-scale Action*, Washington DC, the International Bank of Reconstruction & Development/the World Bank, 2006.

⁴⁴ *The Realization of Economic, Social And Cultural Rights, Final Report*, Submitted By Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16.

alimentación y la nutrición difiere fundamentalmente de los enfoque de desarrollo orientados a las necesidades básicas, ya que, 1) introduce una normativa, obligatoria en el plano de los Estados; 2) implica que los beneficiarios del desarrollo son sujetos activos y titulares de pretensiones, asimismo, determina los derechos u obligaciones de aquellos contra los que pueden formularse reclamaciones; 3) introduce una dimensión de responsabilidad que no se encuentra en las estrategias de necesidades básicas⁴⁵.

En sus informes, Ziegler subraya la necesidad de adoptar un enfoque de los derechos de la seguridad alimentaria, porque además de introducir el elemento de la responsabilidad, el concepto de derecho a la alimentación es mucho más sólido.

Protección a los derechos humanos y ayuda al desarrollo se complementan en el trabajo de las Naciones Unidas⁴⁶. Para Mary Robinson existe una división de trabajo clara entre las instituciones de derechos humanos y los actores de desarrollo. En el plano internacional, esto significa que el sistema de promoción y protección de derechos humanos de las Naciones Unidas se encarga de vigilar la realización o posibles violaciones del derecho a la alimentación en tanto que los organismos de desarrollo prestan asistencia técnica, financiera y alimentaria. Para los organismos que se ocupan de la alimentación y el desarrollo, esclarecer el derecho a la alimentación es esencial a fin de llevar a la práctica los objetivos de la seguridad alimentaria⁴⁷.

Cabe recordar que en ocasiones la ayuda al desarrollo no ha llevado consigo el respeto a todos los derechos humanos. Incluso se pueden promover políticas de desarrollo que representen una regresión en cuanto a otro tipo de derechos. Es por esto que se debe poner atención a la interdependencia y a la universalidad de los derechos humanos, como lo ha afirmado el Comité DESC en su Observación General 2⁴⁸.

⁴⁵ Mary Robinson, Introducción, *El Derecho a la Alimentación en la Teoría y en la Práctica*, FAO, Roma, 2000. p. vii.

⁴⁶ Cabe recordar que a partir de la II Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena 1993 se declaró la integración de los derechos humanos en todas las actividades de las Naciones Unidas. *Report of the World Conference on Human Rights, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/CONF.157/24.

⁴⁷ Robinson, *op. cit.*, p. viii.

⁴⁸ “No se puede concluir automáticamente que cualquier actividad de cooperación para el desarrollo vaya a contribuir a fomentar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Muchas actividades iniciadas en nombre del desarrollo han sido reconocidas posteriormente como actividades que estaban mal

A partir de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996⁴⁹ se ha reiterado en Naciones Unidas la importancia de que las medidas de desarrollo y seguridad alimentaria contengan un enfoque de derecho a la alimentación como derecho humano. A pesar de que el derecho a la alimentación existe como un derecho humano desde 1948 por su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵⁰, este no es incorporado al debate público, al movimiento social y en general a la conciencia colectiva hasta la celebración de dicha Cumbre⁵¹. Es en ese momento cuando se convierte en un tema relevante en la agenda de los derechos humanos en Naciones Unidas.

Los gobiernos ahí representados comprometieron su voluntad política y dedicación a conseguir la seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad para el año 2015. Se adoptaron siete compromisos y se formuló un Plan de Acción que permitiera su cumplimiento⁵². De los objetivos asumidos, el numerado como 7.4 impulsó el consiguiente trabajo en el seno de las Naciones Unidas para desarrollar el contenido del derecho y promover su protección. En él se reconoce la necesidad de especificar qué se entiende por derecho a la alimentación para lograr su efectividad y, por otra parte, el imperante trabajo conjunto de los diferentes órganos y organismos de Naciones Unidas relacionadas con el derecho. Asimismo, se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

Para lograr el objetivo asumido se dispusieron las siguientes acciones:

concebidas o que eran incluso contraproducente desde el punto de los derechos humanos. Para que se produzcan menos problemas de este género se debería, siempre que se pudiese y fuere procedente considerar específica y cuidadosamente toda la gama de cuestiones tratadas en el Pacto”. [...] “Los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas deberían reconocer expresamente la estrecha relación que debería existir entre las actividades de desarrollo y los esfuerzos por promover el respeto de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular”. *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 2, Medidas Internacionales de Asistencia Técnica, (artículo 22 del Pacto)*, (Cuarto período de sesiones, 1990), U.N. Doc.E/1990/23, párr. 7-8.

⁴⁹ Del 13 al 17 de noviembre de 1996 se reunieron en Roma Jefes de Estado y de Gobierno por invitación de la FAO en la Cumbre Mundial de la Alimentación.

⁵⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, párrafo 1 del artículo 25. Cita completa más adelante.

⁵¹ U.N. Doc. E/CN.4/2001/53, *op. cit.*, párr. 24.

⁵² Ver Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, adoptada en Roma el 13 de noviembre de 1996, así como el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de la misma fecha.

- Hacer todo lo posible para aplicar las disposiciones del Artículo 11 PIDESC y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales y regionales.
- Instar a los países que no son todavía partes en el Pacto a que se adhieran a éste a la mayor brevedad posible.
- Invitar al Comité DESC a prestar atención especial al Plan de Acción en el marco de sus actividades y continuar vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulan en el Artículo 11 del Pacto.
- Invitar a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y a los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas a estudiar el modo en que podrían contribuir a la aplicación ulterior del derecho.
- Invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos⁵³.

Si tomamos en cuenta de que la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación fueron aprobados por la Cumbre, y por lo tanto, por los dirigentes del mundo, los compromisos en ellos contraídos han de considerarse de primordial importancia, política y moral para la comunidad internacional.

2. El derecho a la alimentación en el DIDH.

El derecho a la alimentación tiene un vasto reconocimiento en diferentes tipos de instrumentos como tratados, declaraciones, directrices, estrategias, etc. ¿Pero cómo se refleja todo este desarrollo internacional en el disfrute del derecho? ¿Cuál es la diferencia entre este tipo de instrumentos y su incidencia? ¿Qué mecanismos protegen a nivel internacional el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados? ¿Cuáles

⁵³ Directrices voluntarias en apoyo de 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 127 período de sesiones, noviembre 2004.

son estas obligaciones y qué significa que un Estado contravenga sus compromisos internacionales? Es necesario responder a estas interrogantes para poder entender la relación derecho internacional-derecho interno y la respectiva aplicación de garantías internas, entre estas las políticas para lograr hacer efectivo el derecho a la alimentación.

2.1. Objetivos del DIDH.

Parece lógico que el objetivo del Derecho internacional de los derechos humanos no es simplemente adoptar estándares y crear instituciones y procedimientos. La razón de su creación responde a la búsqueda de la máxima protección posible de los derechos humanos en el mundo. Lo que finalmente cuenta es que los derechos humanos en la práctica se conviertan en realidad y que dichos estándares e instituciones sean la herramienta para llevar a cabo el cambio necesario para hacer posible el disfrute de estos derechos⁵⁴. Así, por ejemplo, los mecanismos de vigilancia del cumplimiento de tratados de derechos humanos son responsables de desarrollar la interpretación de las obligaciones con mayor especificidad, pero igualmente deben alentar su adopción en la legislación nacional⁵⁵.

El éxito o fracaso de cualquier sistema internacional de derechos humanos debe ser evaluado de acuerdo a su impacto sobre las prácticas de derechos humanos en el Derecho interno de los Estados. El desafío actual del DIDH se encuentra en asegurar que las promesas contenidas en los tratados y afirmadas por medio de las ratificaciones se materialicen en la vida diaria de la población⁵⁶.

Un estudio realizado por Christof Heyns y Frans Viljoen midió el impacto que han tenido los principales tratados de derechos humanos en un grupo de veinte países, cuatro países por área geográfica (África, Asia, Europa del Este, Europa Occidental, Latino

⁵⁴ Christof Heyns, Frans Viljoen, "The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level", *Human Rights Quarterly*, Vol, 23, No. 3, August 2001, p. 483.

⁵⁵ Asbjorn Eide, "The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food". En Asbjorn Eide, Catarina Krause (eds): *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed., p. 146.

⁵⁶ Heyns, Viljoen, "The Impact of United Nations...", *op. cit.*, p. 483.

América y el Caribe)⁵⁷. Se evaluó el impacto por medio de la adopción, incorporación o transformación en la constitución u otra legislación, por medio de decisiones judiciales, cambio en políticas, o la aplicación de las observaciones finales de los mecanismos de control de tratados. El estudio también procuró determinar la medida en que las normas de estos tratados se han convertido en parte de la cultura de cada uno de los países, por ejemplo, a través de la cobertura de los medios de comunicación o de los programas educativos⁵⁸. En el estudio encontramos dos conclusiones de los autores, aplicables a todos los países analizados, que están relacionadas y que parece importante destacar: primero, el hecho de que el sistema internacional tiene mayor impacto dónde los tratados se han incorporado a la legislación interna de manera espontánea y no como resultado de un sistema de control (informes o casos particulares) y; segundo, que el sistema de control de tratados parece tener poca influencia en estos países (los autores consideran que esta falta de influencia se debe al tiempo que ha tomado desarrollar la estructura y los procedimientos de los mecanismos de control de tratados, además de sus ineficiencias y falta de voluntad política de los gobiernos al ignorar las observaciones finales). Heyns y Viljoen afirman que aunque es imprescindible el fortalecimiento de los sistemas de protección internacional, esta tarea necesita ser complementada con un enfoque que permita asegurar que los tratados sean interiorizados en el sistema legal y cultural, y que sean aplicables en este nivel⁵⁹. Una aplicación pobre de normas de derechos humanos en un país particular hace el escrutinio internacional más importante, pero en la práctica, dicen los autores, hay menor probabilidad de que tenga un impacto bajo circunstancias no favorables a los derechos humanos. Para que los tratados de derechos humanos tengan realmente un impacto se necesita, por consiguiente, un sistema interno que lo permita; por ello se debe tomar en cuenta también a las Organizaciones no Gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación y sociedad en

⁵⁷ Los tratados en cuestión son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Cruels Inhumanos y Degradantes (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Los países analizados son: Egipto, Senegal, Sudáfrica, Zambia, India, Irán, Japón, Filipinas, República Checa, Estonia, Rumania, Rusia, Brasil, Colombia, Jamaica, México, Australia, Canadá, Finlandia y España.

⁵⁸ Ídem., Para ver el análisis detallado por país, Chistof Heyns, Frans Viljoen: *The Impact of The United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Kluwer Law international, The Hague, 2002.

⁵⁹ Heyns, Viljoen, "The Impact of United Nations...", *op. cit.*, pp. 487-488.

general⁶⁰. Coincidimos con la postura de Heyns y Viljoen; en el sentido que dentro de la evaluación de los sistemas de supervisión de tratados, e incluso en los demás mecanismos de protección, se deben hacer propuestas sobre precisamente cómo lograr que las obligaciones contraídas en Derecho internacional sean parte del Derecho interno, tomando en cuenta la necesidad de una cultura de derechos humanos que facilite el camino. El mejoramiento de los mecanismos de protección y el impulso a una cultura de derechos humanos son dos elementos complementarios en los que se puede trabajar simultáneamente. Seminarios, cursos, campañas de información y seguimiento de los medios de comunicación de las recomendaciones de los sistemas de protección, son algunas de las medidas que ayudarán a tomar conciencia a la población en general de la importancia de los derechos humanos en sus vidas y de las obligaciones que el Estado tiene al respecto.

Los estándares y procedimientos internacionales de los derechos económicos, sociales culturales, (dentro de los cuales se ubica el derecho a la alimentación) tienen una relevancia especial porque la gran mayoría de los Estados no prevén normas ni mecanismos de protección de éstos. Por lo tanto, a pesar de haber estado “marginados” tanto en el sistema internacional como en el nacional, en el primero de éstos tienden a tener un mayor reconocimiento⁶¹. Por esta razón desde el plano internacional es posible impulsar su protección. Martin Scheinin considera que al mejorarse los mecanismos internacionales de protección de los DESC, por ejemplo, mediante la creación de un mecanismo de quejas individuales, y mientras estas nuevas herramientas conjuntamente con las ya existentes lleven a prácticas institucionalizadas de interpretación, aumentarán las posibilidades para la aplicación directa de los tratados en el Derecho interno⁶². El mismo Comité DESC advirtió el desarrollo que se generaría sobre la justiciabilidad de los DESC en el Derecho interno si se adoptara un mecanismo de quejas individuales a escala internacional. Como se apuntó en el marco de la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993:

⁶⁰ *Ibid.*, p. 518.

⁶¹ Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspective*, Ashagte, Aldershot 2002. p.9.

⁶² Martin Scheinin, “Economic and Social Rights as Legal Rights”. En Eide, Krause,(eds.), *Economic, Social and Cultural Rights : a Textbook*, op. cit., p. 51.

En tanto la mayoría de las disposiciones del Pacto (y sobre todo las relativas a la educación, atención de la salud, alimentación y nutrición y vivienda) no sean objeto de un examen detallado en materia de jurisprudencia a nivel internacional, es muy poco probable que sean objeto de tal examen en el plano nacional. La principal razón de ello es que es muy poco probable que las autoridades nacionales consideren que las disposiciones expuestas en términos muy generales (como el artículo 11 del Pacto) se prestan a aplicación judicial o administrativa en ausencia de pronunciamientos legislativos que detallen más claramente sus consecuencias en términos del ordenamiento jurídico nacional. [...]⁶³.

Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el DIDH se ha renovado constantemente, ya que una de las características más importantes del Derecho internacional de los derechos humanos es su naturaleza dinámica. Van Hoof afirma que los cambios sociales que en mayor medida afectan el DIDH son, por un lado, un fenómeno material, identificado como una mayor interdependencia, y, por el otro, un factor psicológico que se puede llamar de “emancipación”. Ambos se desarrollan paralelamente. El primero de estos coincidiría con lo que actualmente llamamos globalización⁶⁴. Y el segundo se refiere más concretamente a un rendimiento de cuentas del Estado a los ciudadanos⁶⁵. La influencia de estos dos fenómenos se ha hecho más fuerte en los últimos años por lo que los mecanismos de protección de los DESC deben responder a estas nuevas necesidades.

⁶³ *Status of Preparation of Publications, Studies and Documents for the World Conference*, Interim Report on Updated Study by Mr. Philip Alston, 22 April 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/PC62/Add.5, párr. 24

⁶⁴ “The increased interdependence is mainly caused by developments in science and technology which have been taking place since the Second World War. The effect of these developments is that relations in society have become, more intensive, and consequently more penetrating. In short, society has grown more complex. As a result people have become more dependent upon each other and upon the State in an increasing number of respect to an increasing extent. Moreover, the increased interdependence has not been confined to national societies. On the international plane, too, the interests of States and the population of States have grown increasingly more intertwined” G.H.J. van Hoof, “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views”. En Alston, (ed.), *The Right to Food, op. cit.*, 105-106.

⁶⁵ “This movement is characterized in particular by the phenomenon that with respect to various aspect of life people have come to take on a less submissive, or rather more assertive attitude vis-à-vis the State. This has sometimes resulted in a more or less paradoxical situation. On the one hand more far-reaching demands are made upon the State in providing for the well-being and well-fare of its population; on the other hand such a deeper intervention on the part of the State is warded off on the basis of the argument that it encroaches upon traditional freedoms. This emancipatory movement, too, has an international dimension as is best exemplified by the rise of the Third World and the place it has subsequently come to claim within the international community”. *Ibid.*, p. 106.

2.2. Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el DIDH.

Situamos el derecho a la alimentación en el contexto de los derechos económicos sociales y culturales y, como tal, se enfrenta a una serie de cuestiones y problemas que a lo largo de la historia han dificultado la protección de estos derechos, tanto en el plano nacional, como en el internacional. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el PIDESC no establece la creación de un mecanismo de control. Además el lenguaje de este último se expresa en términos de *progresividad* y *máximo de recursos disponibles*. Para la protección de los derechos civiles y políticos se cuenta con un sistema de quejas individuales, que no existía para los DESC, hasta 2008⁶⁶. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos estableció procedimientos especiales sobre los DESC varios años después de que lo hiciera para los derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Hablando de manera general y tomando en cuenta el Derecho interno de los Estados y los diferentes sistemas de protección internacional de derechos humanos, podríamos decir que las diferencias entre los derechos civiles y políticos y los DESC no sólo se han notado en el plano institucional y procedimental sino también en una escasez normativa, es decir, en la falta de una jurisprudencia que dotara de contenido a los derechos⁶⁷.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce la existencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales sin hacer diferenciación alguna en su valor. Así, en el artículo 2 de la DUDH se proclama que: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, [...]”. Empero, en una comunidad internacional contextualizada

⁶⁶ Fue necesaria la creación de un Protocolo Facultativo para conocer de casos, Resolución 8/2 del 18 de junio de 2008 del Consejo de Derechos Humanos. Adoptado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 2008. El PF-PIDESC no crea ningún derecho sustantivo nuevo, sino un mecanismo que permite que personas o grupos presenten quejas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, respecto de violaciones de estos derechos cometidas por un Estado Parte. Por ejemplo, interferir indebidamente en el goce de un derecho, no adoptar medidas dirigidas a su realización, denegar derechos de manera discriminatoria o adoptar medidas deliberadamente regresivas sin justificación adecuada. El Protocolo Facultativo establece tres procedimientos internacionales de protección: 1. uno de comunicaciones individuales, 2. otro de comunicaciones interestatales y 3. un procedimiento de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los DESC.

⁶⁷ Hunt, *Reclaiming Social Rights...*, *op. cit.*, p.2.

en la Guerra Fría, desde un principio el desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos marcó dos rumbos diferentes para ambos tipos de derechos. De esta manera, en 1966, la Asamblea General adoptó dos diferentes pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), a pesar de que en un primer momento la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas tuvo la idea de un sólo documento. La separación se debió sobre todo por la presiones de los países occidentales que sostenían que los derechos civiles y políticos podían ser protegidos efectivamente de un modo inmediato mientras que los DESC sólo podrían serlo progresivamente⁶⁸. Los derechos civiles y políticos eran considerados derechos absolutos e inmediatos, justiciables y no costosos, además de requerir simplemente la no intervención del Estado. En cambio los DESC se veían como derechos programáticos, de naturaleza política y costosos⁶⁹.

Poco a poco y en gran parte debido a la presión de los países en desarrollo ejercida en el seno de la comunidad internacional, después de que se culminase el proceso de descolonización, los DESC fueron abriéndose paso en el Derecho internacional. Es importante mencionar por lo menos dos documentos más que respaldan la interdependencia y la indivisibilidad de los dos conjuntos de derechos. Primero, la Proclamación de Teherán adoptada por la I Conferencia Internacional de Derechos Humanos:

Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social⁷⁰.

Y, segundo, la Declaración de Viena adoptada por la II Conferencia Internacional de Derechos Humanos:

⁶⁸ Fernando Mariño: “Avances Jurídicos en la Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Dentro del Marco de Naciones Unidas”, *Derechos y Libertades*, Madrid, 1998, p. 86.

⁶⁹ Asbjorn Eide, “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights”, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁰ I Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Proclamación de Teherán, aprobada el 13 de mayo de 1968, U.N. Doc. A/CONF.32/41, párr. 13.

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso (...) ⁷¹.

Los sistemas regionales de protección a los derechos humanos también se han enfrentado a la necesidad de esclarecer la interdependencia e indivisibilidad de los DESC. Así sucedió en el Caso Acevedo Buendía ⁷², cuando la Corte IDH recordó la interdependencia existente entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, la ausencia de jerarquías entre ambas categorías de derechos y su plena exigibilidad ante las autoridades competentes, citando para ello el caso Airey del TEDH ⁷³.

Debate sobre la justiciabilidad de los DESC

Algunos autores coinciden en que el centro del debate ya no debe girar en torno a la naturaleza justiciable de los DESC ⁷⁴. Philip Alston pone sobre la mesa el debate sobre la justiciabilidad en su libro *Human Rights in Context*, señalando que para varios especialistas en el tema ésta no debe ser vista como la principal característica de un derecho humano. Observa que la cuestión de justiciabilidad es considerada por algunos como una distracción de los temas de verdadera importancia y otros en cambio lo ven como una condición *sine qua non* de cualquier derecho ⁷⁵. No obstante, en estos días aún continuamos observando afirmaciones que niegan la justiciabilidad de los DESC, por ejemplo, de manera directa cuando los tribunales se niegan a resolver casos sobre violaciones a DESC, o de maneras más indirecta cuando un Estado simplemente ignora violaciones cometidas y además no

⁷¹ II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada el 25 de junio de 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/23, párr. 5.

⁷² Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs Perú. Sentencia de 1 de julio de 2009.

⁷³ Christian Courtis, “Derechos Económicos Sociales y Culturales, Artículo 26. Desarrollo Progresivo”, Christian Steiner, Uribe Patricia (Coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada*, SCJN, Konrad Adenauer Stiftung, México D.F. 2014, p. 659. Ver, CEDH Caso Airey v. Ireland, (App. 6289/73), Judgement of 9 octubre de 1979, Series A No. 32.

⁷⁴ Asbjorn Eide, “Future Protection of Economic and Social Rights in Europe”. En Arie Bloed (ed.), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1993. p. 214.

⁷⁵ Philip Alston, *Human rights in Context*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 298.

crea un marco legal que regule este tipo de situaciones⁷⁶. Lo cual significa que el debate sobre la justiciabilidad, que posiblemente ha sido superado en la teoría, en la práctica debe buscar mecanismos para hacerse realidad. Identificar aquellos obstáculos que impiden la justiciabilidad y crear enfoques que la hagan efectiva es lo que se debe pretender.

Una de las razones para abordar la justiciabilidad desde un enfoque pragmático, es que esta nos permite afrontar el tema de la impunidad. El fracaso del Estado para perseguir a aquellos que cometen violaciones de derechos humanos debe ser visto en sí mismo como una violación de esos derechos. La impunidad sirve para aumentar la probabilidad de que similares violaciones ocurran en el futuro⁷⁷.

Las dos principales razones a las cuales se debe la falta de justiciabilidad de los DESC, según Martin Scheinin, son, por un lado, la vaguedad en la terminología de los tratados y, por el otro, el relativamente débil mecanismo de control existente en el orden jurídico internacional⁷⁸. Sobre este último punto, Philip Alston se expresa en un sentido parecido, al afirmar que la falta de justiciabilidad de los DESC en el orden jurídico internacional puede ser responsable de la tendencia a denegar su aplicación directa en el Derecho interno⁷⁹. La vaguedad de las normas es un tema en que coinciden Gert Westerveen y Scott Leckie al considerarlo un obstáculo para la protección del derecho. En un artículo publicado en 1988, cuando aún era escaso el desarrollo del contenido de los DESC, el primero de estos autores señalaba que para lograr que los mecanismos de protección pudieran funcionar de manera efectiva era necesario primero un consenso del

⁷⁶ Scott Leckie, "Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 1, Feb. 1998., p. 87. Van Hoof, contesta a dos de las principales posiciones teóricas que tienden a negar a los derechos económicos sociales y culturales la misma importancia que los civiles y políticos (la tesis que sostiene que los DESC no son realmente derechos y la tesis sobre la existencia de diferencias fundamentales entre estas dos clasificaciones de derechos). Cfr., Van Hoof, "The Legal Nature of Economic...", *op. cit.*, p. 97-105

⁷⁷ Leckie: "Another Step Towards...", *op. cit.*, p. 121.

⁷⁸ Scheinin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", *op. cit.*, p. 30.

⁷⁹ Philip Alston, "No Right to Complain About Being Poor: The Need for an Optional Protocol to the Economic Rights Covenant". En A. Eide, J. Helgensen (eds.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: fifty years since the four freedoms address: essays in honour of Torkel Opsahl*, Norwegian University Press, Oslo, 1991, pp. 79-100.

contenido normativo⁸⁰. Scott Leckie, por su parte, ve en el desarrollo del contenido de los DESC la clave para su aplicación y se pronuncia sobre la diferencia en las obligaciones hacia los DESC. Es decir, recoge la indivisibilidad e interdependencia y el mismo valor jurídico pero al mismo tiempo reconoce la diferencia en su naturaleza en cuanto a obligaciones⁸¹.

Courtis se refiere al artículo 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos como "la solitaria cláusula del capítulo III, dedicado a los Derechos económicos, sociales y culturales". Afirma que esta disposición ha sido poco aplicada por los órganos de protección del Sistema Interamericano, y ha recibido relativamente poca atención doctrinaria. De acuerdo al autor tal situación puede ser explicada por diversos factores, tales como el contexto histórico de desarrollo del Sistema Interamericano, el relativo aislamiento del artículo 26 de la Convención, la particular técnica remisiva de su redacción, o el tardío desarrollo normativo de la noción "progresividad" en materia de derechos económicos, sociales y culturales⁸².

La vaguedad en la normas se puede deber precisamente a la falta de consenso sobre la justiciabilidad de estos derechos⁸³. Estamos entonces ante un círculo vicioso que sería necesario romper. Sobre el derecho a la alimentación, por ejemplo, ya contamos con el desarrollo del contenido de la norma, por medio de la Observación General 12, pero esto aún no ha llevado a la justiciabilidad del derecho en la gran parte de los Estados⁸⁴. Entonces, de lo que carecemos es del consenso por parte de aquellos encargados de hacer

⁸⁰ Gert Westerveen, "Towards a System for Supervising States' Compliance with the Right to Food". En Alston (ed.), *The Right to Food*, *op. cit.*, p. 133.

⁸¹ "Any attempt to further elaborate the nature and meaning of violations of economic, social and cultural rights norms should proceed cautiously, placing an emphasis on minimizing both the application of reasoning and the techniques of determination, which are wholly distinct from those methods commonly associated with determining violations of civil and political rights". Leckie: "Another Step Towards...", *op. cit.* p. 90.

⁸² Courtis, "Derechos Económicos Sociales y Culturales, Artículo 26 ...". *op. cit.* p. 656,

⁸³ B. Andereassen, A. Smith, H. Stokke, "Compliance with Economic and Social Human Rights: Realistic Evaluations and Monitoring in the Light of Immediate Obligations". En Asbjorn Eide, Bernt Hagtvet (eds.), *Human Rights in Perspective: a Global Assessment*, Blackwell Business, Oxford, 1993, p. 257.

⁸⁴ Específicamente respecto a la justiciabilidad del derecho a la alimentación el Comité DESC en su Observación General 12 ha señalado que la víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Asimismo, todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición.

justicia para resolver casos sobre violaciones a estos derechos; la pregunta que surge es cómo crear ese consenso. El simple desarrollo del contenido de la norma es un gran avance sobre la protección en general del derecho, pero sobre todo en cuestión de justiciabilidad se hacen necesarias otras medidas⁸⁵.

Es evidente que la protección efectiva de los DESC en el Derecho interno y en el Derecho internacional necesita de otros métodos adicionales diferentes que el procedimiento de casos particulares o de justiciabilidad en general. Esto debido a las marcadas, incluso primordiales obligaciones positivas del Estado como son, entre otras, la elaboración de presupuestos y la legislación⁸⁶. Por esta razón coincidimos con Asbjorn Eide al afirmar que lo que en realidad es importante es la protección efectiva de los derechos en cuestión, ya sea en las cortes o por otros mecanismos⁸⁷; y, en el mismo sentido con Philip Alston cuando señala que el mayor desafío es identificar enfoques efectivos para la implementación de estos derechos, y medios por los cuales los DESC se hagan realidad y los gobiernos puedan rendir cuentas si no cumplen con sus obligaciones⁸⁸.

Ahora bien, como nuevas perspectivas sobre la exigibilidad de los DESC se podría pensar en formular nuevos tratados o protocolos que tengan un lenguaje más directo respecto a la naturaleza exigible y justiciable de estos derechos. Si revisamos la Convención sobre Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que es más clara en su redacción e incluye la justiciabilidad de algunos DESC, nos topamos con el hecho de que ha sido ratificado por escasos Estados⁸⁹. De aquí que pensemos que la adopción de una convención sobre el derecho a la alimentación además de ser un proceso largo, tardará en ser un instrumento del Derecho internacional ampliamente aceptado por la comunidad de Estados. La creación de un nuevo instrumento internacional que proteja el derecho a la alimentación, efectivamente representaría un avance, pero lento, por lo cual se hace

⁸⁵ El modelo de garantías que propone Christian Courtis para superar este dilema será abordado en el capítulo 3.

⁸⁶ Scheinin: “Economic and Social Rights as Legal Rights”, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁷ Eide: “Future Protection of Economic and Social Rights in Europe”, *op.cit.*, p. 214.

⁸⁸ Alston, *Human rights in Context*, *op. cit.*, p. 268. Courtis, “Políticas sociales...”, *op. cit.*, como se verá en el apartado titulado “Garantías”, especifica algunas de estas propuestas innovadoras.

⁸⁹ Scheinin, “Economic and Social Rights as Legal Rights” *op. cit.*, p.31.

indispensable aprovechar las opciones y posibilidades con las que actualmente contamos y avanzar en ellas.

Philip Alston considera que la falta de protección efectiva de los DESC también se encuentra relacionada con la ambivalencia de muchos gobiernos principalmente del tercer mundo, al rechazo por muchos años de las ONGs para dedicarse a la protección de estos derechos y a la falta de enfoques legalmente innovadores para la implementación de los DESC en aquellos Estados que apoyan el concepto⁹⁰.

El Relator especial Olivier de Schutter en su discurso ante la Asamblea General se refirió a las obligaciones que emergen del PIDESC y la correspondiente falta de cultura sobre la justiciabilidad y del marco legal que se requiere para asegurar el disfrute del derecho a la alimentación.

While the right to food may once have been a controversial ‘positive’ right, it is now enshrined in international human rights law with States obliged to ensure its progressive realization, through ratification of international treaties and the development of supportive domestic and national legislation. States are responsible for respecting, protecting and fulfilling the right to adequate food for its citizens.

However, many countries have failed to develop a judicial culture of recognition in practice or the necessary legal frameworks required to ensure that the rights enshrined in the ICESCR are justiciable. The entry into force of the Optional Protocol to the ICESCR in May 2013 provides an additional remedial mechanism. I intend to work closely with civil society to promote ratification and use of the Optional Protocol and to bring human rights violations to the attention of the Committee on ESCR as a means of eradicating hunger and promoting the right to adequate food. I will also focus my first thematic report to be presented to the Human Rights Council in March 2015 on justiciability of the right to food⁹¹.

⁹⁰ Alston, *Human rights in Context, op. cit.*, p. 269.

⁹¹ Statement by Hilal Elver, Special Rapporteur on the Right Food at the 69th session of the General Assembly Third Committee Item 68 (b & c): Human Rights 24 October 2014, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15256&LangID=E#sthash.pq6q0vEI.dpuf>

2.3. Codificación del derecho a la alimentación en el DIDH.

Por medio de la adopción del PIDESC o de otros tratados que contienen algunas normas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales prácticamente todos los Estados tienen obligaciones relacionadas con estos derechos⁹². La misma lógica la podemos aplicar al derecho a la alimentación, en particular, al revisar la variedad de documentos del sistema de Naciones Unidas que lo reconocen.

El derecho a la alimentación se encuentra codificado en diversos instrumentos de Derecho internacional que van desde el Derecho Convencional hasta resoluciones de organismos internacionales⁹³. Estos documentos son una herramienta para saber cuál es el marco legal del derecho y, por lo tanto, derivar de este las obligaciones de los Estados. Como sabemos, el valor jurídico de los documentos varía según su naturaleza. Al ser muy amplia la lista de documentos que tienen alguna norma que protege el derecho a la alimentación, se mencionarán sólo aquellos que tienen mayor relevancia por su peso moral, político o jurídico y/o que abarcan el derecho en mayor medida.

2.3.1. Sistema Universal.

- Derecho Convencional Universal

Cuatro son los convenios internacionales que se vinculan con la protección del derecho a la alimentación. En primer lugar el PIDESC reconoce el derecho como tal y trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional⁹⁴. En el artículo 11 del Pacto el derecho a la alimentación se formula como parte del derecho más amplio a un nivel de vida adecuada⁹⁵. El segundo párrafo de dicho

⁹² Alston, *Human Rights in Context, op. cit.*, p. 268.

⁹³ Cfr, Extractos de Instrumentos y Declaraciones Internacionales y Regionales y de Otros Textos Revestidos de Autoridad sobre el Derecho a la Alimentación, Estudio Legislativo 68, FAO, Oficina Jurídica, Roma 1999. Este manual incluye otros convenios a través de los cuales, de manera indirecta, es posible la protección del derecho, tema que abarcaremos más adelante. Cfr., Katarina Tomasevski: *The Right to Food: Guide Through Applicable International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1987.

⁹⁴ U.N. Doc.E/C.12/1999/5, op. cit., párr. 1.

⁹⁵ El Artículo 11 (1) “Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda adecuados, y a una mejora

artículo reconoce el derecho fundamental de cada persona a estar protegida contra el hambre y establece el compromiso de los Estados para adoptar medidas individuales y por medio de la cooperación internacional con el fin de hacer efectivo el derecho. En segundo lugar, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que a pesar de no referirse de forma autónoma al derecho sí protege la alimentación de la mujer durante el embarazo y la etapa posterior al parto (artículo 12); además a lo largo de su articulado se protege el acceso a la tierra, al crédito, a la igualdad, a los ingresos, a la seguridad social, todos ellos elementos del derecho a la alimentación⁹⁶. La Convención de los Derechos del Niño en sus artículos 24 y 27 establece obligaciones a los Estados respecto a la alimentación y nutrición⁹⁷. Por último la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluye la alimentación en su artículo 28 referente a un nivel de vida adecuada y protección social⁹⁸.

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 Estados partes en el Presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. (2) “Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que exportan”.

⁹⁶ *Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, rapport à l'Assemblée Générale*, cinquante-huitième session, 28 août 2003, UN doc. A/58/330, párr. 17.

⁹⁷ Artículo 24 (1) “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”. (2) “Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho 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 y adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; ... e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; [...]”.

Artículo 27 (3) “Los Estados Partes, 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 por el 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”.

⁹⁸ Artículo 28 Nivel de vida adecuado y protección social (1) “Los Estados Partes 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

- Declaraciones y Actos de Organismos Internacionales a escala universal

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁹⁹, de la misma manera que el PIDESC, en su artículo 25 párrafo 1 incluye el derecho a la alimentación dentro del derecho a un nivel de vida adecuada¹⁰⁰. Es importante diferenciar la DUDH del resto de declaraciones y actos de los organismos internacionales, ya que, su valor es único. Los estudios sobre la naturaleza jurídica de la DUDH se han basado en la práctica de los Estados, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia

En la Proclamación de Teherán de 1968 parecería que existía un consenso sobre su vinculatoriedad al afirmar que la DUDH enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional¹⁰¹. No obstante, los términos de la Declaración de Viena 1993 significaron una regresión, ya que no se menciona su obligatoriedad y se expresa en términos de meta común para todos los pueblos, fuente de inspiración y base en que se han fundado las Naciones Unidas para fijar las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁰².

En la doctrina nos apegamos a aquella que sostiene Villán Durán, considerando que no todos los principios contenidos en la DUDH tienen el mismo valor jurídico. “[C]iertos derechos humanos fundamentales consagrados en la DUDH pueden ser reconocidos como normas jurídicas obligatorias para todos los Estados, gracias a su posterior cristalización como principios generales, normas consuetudinarias o normas de *ius cogens*”¹⁰³. Los

pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

⁹⁹ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

¹⁰⁰ Artículo 25 (1) “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

¹⁰¹ U.N. Doc. A/CONF.32/41, *op. cit.*, párr.2.

¹⁰² U.N. Doc. A/CONF.157/24, preámbulo, párr. 8.

¹⁰³ Carlos Villán Durán: *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid, p. 227.

derechos que forman parte de este núcleo los podemos encontrar en las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, por ejemplo en la sentencia del 24 de mayo de 1980 relativa al asunto del personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán, en la cual la Corte sostuvo que:

El hecho de privar abusivamente de la libertad a seres humanos y someterlos en condiciones penosas a coacción física, es manifiestamente incompatible con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con los derechos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.¹⁰⁴

Otra Declaración relevante es la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición¹⁰⁵, en la cual, se reconoce la capacidad en recursos de la sociedad para lograr que la población goce del derecho inalienable a no padecer hambre y desnutrición. Asimismo, se declara como objetivo común de la comunidad internacional y en especial de los países desarrollados la erradicación del hambre. Para alcanzar la meta se plantean como vías principales, la colaboración entre gobiernos para lograr una distribución más equitativa y eficaz entre los países y dentro de ellos, la protección de los grupos vulnerables y la formulación de planes de desarrollo socioeconómicos y agrícolas basados en un conocimiento adecuado (tanto de los recursos disponibles para la producción de alimentos como de los potenciales).

La Declaración Mundial y el Plan de Acción Sobre la Nutrición, adoptada por la Conferencia Internacional sobre la Nutrición, Roma, en diciembre de 1992¹⁰⁶; su actualización en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición 2014 y la

¹⁰⁴ ICJ, Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment Of 24 May 1980, párr. 91.

¹⁰⁵ Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma 5-16 de noviembre de 1974. U.N. Doc. E/CONF.65/20. OAA Doc. C 75/INF/5.

¹⁰⁶ Reconociendo la gravedad de esta situación, la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocaron la primera conferencia mundial dedicada exclusivamente a abordar los problemas nutricionales a nivel mundial, la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN), que tuvo lugar en diciembre de 1992. En la CIN, celebrada en la sede de la FAO en Roma, participaron representantes de 159 países y la Comunidad Europea, 15 organizaciones de las Naciones Unidas, y 144 organizaciones no gubernamentales. Ver <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm> Consultado 5 abril 2015.

correspondiente Declaración de Roma sobre la Nutrición 2014¹⁰⁷; así como el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, en noviembre de 1996, son otros instrumentos significativos para el reconocimiento del derecho. en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Del Plan de Acción de 1996 surgen las *Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (En adelante Directrices voluntarias) que se elaboraron como instrumento práctico para los Estados a fin de ayudarlos a cumplir las obligaciones que les incumben en el plano nacional, en virtud del artículo 11 del PIDESC. En opinión de la actual Relatora sobre el derecho a la alimentación, si bien algunos críticos sugieren que la naturaleza de las Directrices voluntarias limita su utilidad, estas fueron aprobadas por consenso por los Estados miembros de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Por lo tanto, los Estados no pueden sostener que no conocen las Directrices ni negarse a acatarlas¹⁰⁸. Las directrices serán abordadas en la segunda parte de este trabajo cuando estudiemos la aplicación de las obligaciones internacionales sobre el derecho a la alimentación en México, en especial en lo que concierne a las políticas públicas.

También es importante mencionar la Resolución 1987/90 (adoptada el 9 de julio de 1987) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) debido al señalamiento que en ella se hace del principio general de que los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política¹⁰⁹, ya sea en el ámbito nacional o en el ámbito internacional. También se incluye la cuestión del mantenimiento de la paz y la seguridad como elementos significativos para mejorar las condiciones económicas y proveer la seguridad alimentaria. Resoluciones de otros organismos que respaldan el derecho a la alimentación son la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 51/171, (adoptada el 16 de diciembre de 1996) y la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1997/8 (adoptada el 3 de abril de 1997).

¹⁰⁷ FAO, [Documento Final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición](#) Doc. ICN2 2014/2. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-ml542s.pdf> Consultado 5 abril 2015.

¹⁰⁸ Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Hilal Elver. *El Acceso a la Justicia y el Derecho a la Alimentación: el Camino a Seguir*, U.N. Doc. A/HRC/28/65. párr. 4 y 5

¹⁰⁹ Subrayado nuestro.

2.3.2. Sistema Regional.

- Derecho Convencional Regional

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su capítulo III artículo 26 titulado Desarrollo Progresivo, establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Así mismo el Protocolo de San Salvador (1988) en el artículo 12 sobre el Derecho a la Alimentación dispone que 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. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

- Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948)

El derecho a la alimentación es incluido en el artículo XI sobre el derecho a la preservación de la salud y el bienestar. La salud debe ser preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

2.3.3. Otros instrumentos internacionales: exigibilidad indirecta.

Existe una práctica y un desarrollo teórico sobre la protección de los DESC a través de la aplicación de los derechos civiles y políticos¹¹⁰. Otros instrumentos internacionales son útiles cuando se busca proteger el derecho a la alimentación. Por ejemplo, en caso de conflictos armados la normativa *prima facie* aplicable está constituida fundamentalmente por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), especialmente, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, los cuales expresamente se refieren a la alimentación. Por otra parte, si bien la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 no contiene una disposición al respecto, puede defenderse que posibles violaciones del derecho a la alimentación logran encajar en la definición de genocidio formulada en la antes citada Convención¹¹¹. Podría calificarse como genocidio, una situación en que se deje morir de hambre intencionalmente a un grupo nacional, racial, étnico o religioso; o se obstruya el acceso de la ayuda humanitaria con alimentos que remedie la situación de alguno de estos grupos.

La transversalidad del derecho a la alimentación hace posible la exigibilidad de protección a través de otros derechos, como es el caso del derecho a la vida, consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervisar su aplicación, exige que el derecho a la vida no se interprete de manera restrictiva. Precisamente, se ha referido a una interpretación amplia del derecho en la cual es posible basarse para reclamar el derecho a la alimentación: “La expresión el derecho a la vida es inherente a la persona humana no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados

¹¹⁰ *Cfr.*, Craig Scott, “The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights” (1989) 27 *Osgood Hall Journal* 769. Victor Abramovich, Christian Courtis, *Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles*, Trotta, Madrid, 2002. Scheinin, “Economic and Social Rights as Legal Rights”, *op. cit.* p. 32, llama a esta práctica “integrated approach”.

¹¹¹ Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, del 9 de diciembre de 1948. Artículo 2. “En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial”.

adopten medidas positivas”. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias¹¹².

2.4. Mecanismos de protección del derecho a la alimentación en la Organización de las Naciones Unidas

La creación de mecanismos de protección de los derechos humanos responde a la necesidad de crear un sistema de vigilancia sobre el cumplimiento de los instrumentos internacionales que protegen los derechos, así como para brindar ayuda a los Estados para mejorar su actuación al respecto¹¹³. Una forma de clasificar a los mecanismos de control o procedimientos de protección a los derechos humanos en las Naciones Unidas es diferenciarlos por su naturaleza convencional o no convencional. Los no convencionales se crean con fundamento en la Carta de Naciones Unidas. Serían mecanismos convencionales aquellos creados conforme a un tratado que los establece. Tomamos esta clasificación porque las dos principales vías de protección del derecho a la alimentación son precisamente un mecanismo convencional y uno no convencional. El mecanismo no convencional es uno de los llamados procedimientos especiales que para el supuesto del derecho a la alimentación se trata de un Relator Especial. El mecanismo convencional es el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (aunque tres Comités más ejercen protección del derecho a la alimentación de un grupo determinado, estos son, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad).

¹¹² Comité de Derechos Humanos, Observación General 6, 21 período de sesiones, 12 de mayo de 2003, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6, párr. 5.

¹¹³ Paul Szasz, (ed.), Introduction, *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Ardsley/ NY, Inc., 1999, p. 9.

2.4.1. Relación entre mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas

Theo Van Boven observa cinco diferentes funciones que realizan los mecanismos o procedimientos de protección de derecho humanos¹¹⁴. 1) *Asesora*: es aquella en la que se ayuda a los Estados a diseñar mejores políticas nacionales de derechos humanos. 2) *Asistencial*: consiste en la búsqueda de una acción internacional que brinde asistencia material o de cualquier otra forma a los Estados. 3) *Correctiva*: para la que los procedimientos enfocan su labor en el incumplimiento de las obligaciones internacionales y buscan medidas para corregir la situación de los derecho humanos. 4) *Reparadora*: por la que los mecanismos buscan un remedio o alivio a las víctimas de violaciones de derechos humanos. 5) *Preventiva*: mediante la cual la mayoría de los procedimientos tienen en común la función de poder evitar o prevenir ciertas situaciones de deterioro o daños a personas o grupos de personas¹¹⁵. Mathew Craven, por otra parte, hace su propia clasificación, de manera más específica sobre los mecanismos de control de tratados, coincidiendo en general con Van Boven, pero concentradas en sólo tres tipos. Primero, función de esclarecimiento y desarrollo de los estándares; segundo, determinación de si los Estados actúan de conformidad con sus obligaciones; y tercero, adopción de acciones de remedio o preventivas para asegurar el cumplimiento (*creative, review and corrective functions of supervision*). El grado de énfasis dado a cada función y el método utilizado varía de acuerdo al sistema de supervisión, ya sea de petición individuales o de informes periódicos¹¹⁶. La aclaración y desarrollo de los estándares es igual a la definición del contenido del derecho, esta función no la encontramos en el listado de Theo Van Boven. Los mecanismos convencionales son los que ejercen la función de desarrollar el contenido del tratado por el que fueron creado. Es así como veremos que el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se basa en el contenido del derecho que ha realizado el Comité DESC del PIDESC en la observación general 12 para desarrollar su labor.

¹¹⁴ El autor trata indiferentemente de mecanismos o procedimientos.

¹¹⁵ Theo Van Boven, "Political and Legal Control Mechanism: Their Competition and Coexistence". En Eide, Hagtvet (eds.), *Human Rights in Perspective: a Global Assessment*, op. cit., pp. 37-38.

¹¹⁶ Craven: *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights...*, op. cit., p.31.

Para Nigel Rodley la posible área de coincidencia en el trabajo es limitada. Según el autor, lo que define la actividad de los mecanismo de control de tratados es el dialogo y un formalismo inexistente en el trabajo de los relatores especiales¹¹⁷. La duplicación podría darse en el caso de peticiones individuales, pero aún en esta tarea la naturaleza de la actuación de los dos mecanismos es diferente. Los Comités establecen si hubo violación, los procedimientos especiales no efectúan observaciones de tipo cuasijudicial¹¹⁸. Además del pronunciamiento cuasijudicial de los Comités, es necesario cumplir con requisitos de admisibilidad más estrictos como el agotamiento de recursos internos. Los relatores pueden tomar el caso no importando su situación en la legislación interna y normalmente no están sujetos a una norma de confidencialidad estricta como los Comités¹¹⁹.

A Theo Van Boven le parece importante prevenir la duplicidad de trabajo ya que puede ocurrir que dos o más mecanismos de control le den diferente importancia a la misma información recibida o produzcan diferentes interpretaciones y diferentes enfoques respecto a la misma situación o cuestión; y que, por consiguiente, eso mine la autoridad de la supervisión internacional¹²⁰. Estudia el problema de la coexistencia de los mecanismos ofreciendo ejemplos de casos concretos: a) cuando existe un examen paralelo de la situación en un país por un mecanismo legal y un mecanismo político, b) esta misma situación para un cierto derecho c) cuando hay duplicidad en procedimientos concerniente a comunicaciones individuales, y d) sobre la consideración de temas concernientes al derecho a la autodeterminación de los pueblos. Cabe señalar que el autor considera que las autoridades de los Estados son más sensibles a una crítica de un procedimiento especial que por un órgano compuesto por expertos¹²¹.

De momento podemos adelantar un factor de complementariedad que brindan los procedimientos especiales; este es la capacidad de respuesta en casos urgentes. En general, los procedimientos no convencionales, dada su flexibilidad, son más adecuados que los procedimientos convencionales para responder a casos urgentes y situaciones de

¹¹⁷ Rodley, "United Nations Human Rights Treaty...", *op. cit.*, p.892.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 895-896.

¹¹⁹ *Ibid.*, p.898.

¹²⁰ Van Boven, "Political and Legal Control Mechanism...", *op. cit.*, p. 38.

¹²¹ *Ibid.*, p. 58.

violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Las llamamientos urgentes, tomadas por los procedimientos especiales son utilizadas para casos individuales pero también en cuestiones más generales como impedir la adopción de una ley¹²²; lo más parecido que puede hacer un Comité en casos urgentes sería pedir un informe *ad hoc* y formular sus respectivas observaciones finales, lo cuál lleva bastante más tiempo.

2.4.2. Mecanismo Convencional: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El sistema de supervisión del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales está previsto por el apartado IV del mismo tratado. Esta sección del Pacto no es bastante clara pero se entiende que es el ECOSOC quien tiene la tarea de vigilar la observancia del tratado. El PIDESC entra en vigor en 1976 y dado que el ECOSOC no tenía el tiempo ni la organización para ocuparse de esta labor¹²³, en mayo de 1978 se considera que es necesario formar un grupo de trabajo que se reuniera en sesiones y que estuviera compuesto por representantes gubernamentales. En 1980 comienza la primera revisión de informes. El trabajo de este grupo se vio obstaculizado por desacuerdos políticos, además de haber realizado un análisis superficial de los informes¹²⁴. Daniel Turp resume los problemas del Comité de la siguiente forma: “El retraso tomado por el grupo, la corta duración de sus sesiones y el tiempo que reserva a cuestiones de organización, lo obliga a proceder en un examen sumario, a razón de una veintena de informes por sesión, y con frecuencia tres o cuatro informes por día”¹²⁵. Por otra parte, al estar conformado por representantes gubernamentales le restaba independencia a su trabajo, además de que se dudaba de la calificación de los miembros para formar parte del grupo¹²⁶. En 1982, cambia su nombre a grupo de expertos gubernamentales, sin mayores cambios en su actuación. Se acentúan las críticas hechas por otros organismos de Naciones Unidas y por algunos

¹²² Rodley: “United Nations Human Rights Treaty...”, *op. cit.*, p.895. Van Boven, “Political and Legal Control Mechanism...”, *op. cit.*, p. 45.

¹²³ Mathew Craven: “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, en Eide, Krause, (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights : a Textbook*, *op. cit.*, p.459.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 460.

¹²⁵ Daniel Turp: “Le Contrôle du Respect du Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, AAVV: *Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement : Mélanges Michel Virally*, A. Pedone, Paris, 1991 p. 468. Traducción nuestra.

¹²⁶ *Ídem.*

Estados que deseaban una actuación seria del grupo¹²⁷. Para resolver la situación, en 1986, se constituye el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por medio de una resolución de la resolución ECOSOC 1985/17; se le otorga la condición jurídica de órgano independiente.

El Comité fue establecido para asistir al ECOSOC en la consideración de los informes. El mayor obstáculo para el desarrollo de sus prácticas ha sido que no existe provisión alguna que requiera mayor cooperación de los Estados que la presentación de informes. Parece que cualquier cooperación más allá de la presentación de informes depende ampliamente en la buena fe de los Estados¹²⁸. Andrew Painter opina que el hecho de que no se prevea la creación del Comité desde el tratado priva al órgano de la independencia institucional que los demás comités disfrutan¹²⁹.

Los organismos especializados de Naciones Unidas pueden presentar informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes pueden contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes. Asimismo, los organismos especializados son invitados a nombrar representantes, los cuales pueden formular declaraciones sobre cuestiones relativas a la esfera de actividades de sus respectivas organizaciones en el curso del examen por el Comité del informe de cada Estado Parte en el Pacto (artículos del 66 al 68 del Reglamento).

La relación del Comité con las organizaciones no gubernamentales es bastante amplia y éstas constituyen una fuente de información de gran valor. Dicha relación se encuentra regulada por el artículo 69 del Reglamento y establece que las ONGs reconocidas como entidades consultivas por el ECOSOC tienen la posibilidad de presentar al Comité declaraciones escritas que puedan contribuir al reconocimiento y la realización plenos y

¹²⁷ Ver, Philip Alston: "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly* Vol. 9, 1987, pp. 332-379.

¹²⁸ Craven, "The UN Committee...", *op. cit.*, p. 461.

¹²⁹ Painter, "Human Rights Monitoring..." *op. cit.*, p. 52.

universales de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité DESC ha sido el primero oficialmente autorizado por el ECOSOC para recibir informes escritos y orales procedentes de ONGs que gocen de estatuto consultivo ante éste¹³⁰. Así las ONGs preparan diversos documentos e informes alternativos a los de los Estados, información que se ve reflejada de manera considerable en las observaciones finales hechas por el Comité¹³¹. Los informes de las ONGs han propiciado lo que M. Craven llama “ad hoc complaints procedure”, por medio de los cuales el Comité ha iniciado acciones como pedir informes suplementarios¹³². Si el Comité se fiara únicamente en la información otorgada por los Estados, el sistema de informes tendría poca credibilidad.

Las ONGs pueden dirigirse al Comité DESC por escrito en cualquier momento antes de que se examine el informe de un Estado parte. El grupo de trabajo anterior al período de sesiones también puede recibir información, facilitada en persona o por escrito, de cualquier ONG, siempre que se refiera a asuntos del programa del grupo de trabajo. Además, a partir de noviembre de 2012, el Comité reserva parte de los dos (o tres) primeros lunes de cada uno de sus períodos de sesiones para que los representantes de ONGs proporcionen información verbalmente. Dicha información debe: a) referirse específicamente a las disposiciones del Pacto; b) guardar estrecha relación con las cuestiones que examina el Comité; c) ser fidedigna; y d) no ser ofensiva. Esas reuniones son públicas¹³³.

Las dos principales vías por las que realiza sus funciones de control el Comité, son la revisión de informes periódicos presentados por los Estados, con sus respectivas observaciones finales, y la formulación de observaciones generales.

¹³⁰ Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 393. *Participación de las Organizaciones no Gubernamentales en las Actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, U.N. Doc. E/C.12/2000/6.

¹³¹ Leckie, “The Committee on Economic...”, *op. cit.*, pp. 134-135.

¹³² Mathew Craven: “Towards an Unofficial Petition Procedure; A Review on the Role of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, K. Drezewick, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Social Rights as Human Rights A European Challenge*, Abo Akademi University, Turku/Abo, 1994, p.91. Leckie, “The Committee on Economic...”, *op. cit.*, p. 134. Comité DESC, *Informe suplementario de Panamá sobre el derecho a la vivienda*, U.N. Doc. E/1989/5/Add.8

¹³³ Comité DESC, Informe sobre los períodos de sesiones 50° y 51° , Un. Doc. E/2014/22 Un Doc. E/C.12/2013/3, párr. 56.

2.4.2.1. Labor del Comité con base en los informes presentados por los Estados Parte.

En general existe un escepticismo sobre la confianza en un sistema de informes en el que el Estado es completamente responsable de informar sobre sí mismo y sin sanciones reales. Sin embargo, se debe considerar que el sistema de informes tiene una importancia especial con respecto a los DESC por su carácter de progresividad¹³⁴. La revisión de los informes permite analizar si los Estados han adoptado medidas que se reflejen en progresos sobre la protección y el disfrute de los DESC en el período que va de un informe al otro. Además, el sistema de informes adquiere una relevancia particular en supuestos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos que es prácticamente imposible resolver por apertura a cientos o miles de casos individuales.

Painter afirma que la intención del sistema de informes es involucrar a los mecanismos de control y a los Estados Parte en un diálogo constructivo que busca esfuerzos para lograr la observancia de los tratados, y no ser un procedimiento judicial o cuasi-judicial¹³⁵. Por ello, se dispone originariamente de medios de control muy tenues; sin embargo, a lo largo de su experiencia los distintos Comités de Naciones Unidas han ido asumiendo funciones contradictorias que en su origen no estaban previstas, avanzando así en la evaluación sobre el cumplimiento de los tratados.

Entonces como hemos observado son tres las fuentes de información utilizadas por el Comité: Los propios Estados por medio de los informes periódicos escritos, otros organismos especializados y órganos de las Naciones Unidas, y Organizaciones no Gubernamentales.

Los informes son considerados primero por un grupo de trabajo previo a la sesión que identifica las principales cuestiones a tratar en el diálogo con el Estado. La lista de cuestiones se entrega al representante del Estado concerniente conjuntamente a una nota pidiendo que las réplicas escritas sean enviadas al Comité antes de la sesión en que el Comité revisará el informe. Cuando el Comité considera el informe en pleno, es invitado

¹³⁴ Alan Rosas, Martin Scheinin: “ Implementation and Remedies”. En Eide, Krause (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights : a Textbook, op. cit.*, p. 426.

¹³⁵ Painter, “Human Rights Monitoring...”, *op.cit.*, p. 62.

un representante del Estado a atender la sesión y presentar el informe. Se le pide al representante del Estado que conteste a la lista de preguntas formuladas por el grupo de trabajo reunido antes de las sesiones. Después, miembros individuales del Comité hacen otras preguntas a las cuales el representante debe responder. Al concluir el proceso, el Comité formula las observaciones finales, las cuales se hacen públicas el último día de la sesión. Si durante el diálogo surgen algunas preguntas que el representante no puede contestar durante el tiempo que dura la sesión se pide al Estado que provea la información a tiempo para la siguiente sesión. Cuando el Comité no se siente conforme con la información otorgada por el Estado o surge una situación urgente puede pedir la presentación de informes *ad hoc*. Estos pueden referirse a un derecho específico o en general sobre la aplicación del Pacto. Ejemplo del primero lo encontramos en un informe solicitado a Filipinas referente al derecho a la vivienda, y uno general es el caso de Paraguay. A éste último se le solicitó proporcionar información más detallada y completa sobre el desarrollo legislativo del texto constitucional, en todas las materias relacionadas con el PIDESC, sobre los programas concretos para su efectiva aplicación y también, en la medida de lo posible, sobre los resultados obtenidos¹³⁶. La función de solicitar informes suplementarios está regulada por el artículo 60 del Reglamento del Comité, donde se establece que si a juicio del Comité DESC, un informe de un Estado parte en el Pacto no contiene datos suficientes, el Comité podrá pedir al Estado interesado que proporcione la información adicional necesaria, indicándole la manera así como el plazo en que deberá presentar dicha información. En casos urgentes se pide que la información se dé en un tiempo determinado. El Comité puede hacer observaciones finales sobre esta información adicional.

Uno de los principales problemas que se enfrenta el Comité es el retraso en la presentación de informes. La no presentación de informes periódicos por parte de los Estados supone la violación de una obligación internacional con sede convencional que, además, vacía de contenido el mecanismo de supervisión¹³⁷. El Comité, en su 7º período de sesiones, decidió prever reuniones para analizar la situación en algunos de los Estados que

¹³⁶ Filipinas información suplementaria, 24 de junio de 1997, U.N. Doc. E/1989/5/Add.11. También cfr., Informe Paraguay UN doc. E/1989/5/ Add.13.

¹³⁷ Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. doc. E/1994/23 y E/C.2/1993/19 at 24 (1994)

no cumplen con las obligaciones establecidas en los artículos 16 y 17 del PIDESC¹³⁸. En su 36º período de sesiones, el Comité decidió adoptar el procedimiento siguiente:

a) Examinar las tres listas de Estados partes cuyos informes estén atrasados:

- . i) Estados partes cuyos informes tengan hasta 8 años de atraso;
- . ii) Estados partes cuyos informes tengan entre 8 y 12 años de atraso;
- . iii) Estados partes cuyos informes tengan más de 12 años de atraso;

b) Enviar a los Estados partes los recordatorios siguientes:

- i) Se enviará una primera carta a todos los Estados partes con indicación de las fechas en que deben presentar sus informes; se recordará a aquellos cuyos informes estén atrasados que deben presentarlos lo antes posible;
- ii) Se enviará una segunda carta a los Estados partes con los informes más atrasados que no hayan contestado al recordatorio para informarles de que el Comité tiene la intención de examinar los informes pendientes en un determinado período de sesiones futuro y pedirles que presenten esos informes con tiempo suficiente de modo que se pueda entablar un diálogo constructivo¹³⁹.

El incumplimiento por un Estado Parte de sus obligaciones en materia de presentación de informes, además de constituir una violación del Pacto, crea un grave obstáculo al desempeño de las funciones del Comité DESC. “No obstante, el Comité tiene que cumplir sus funciones de supervisión en esos casos, basándose para ello en toda la información fidedigna de que disponga”. Esta frase se refiere a la información que proviene de organismos intergubernamentales y ONGs. El tono del Comité al recordar sus obligaciones suena un tanto amenazador, ya que señala que mientras la información que los Gobiernos otorgan se basa más en datos estadísticos y descriptivos, la información alterna tiene un perfil crítico de las condiciones políticas, económicas y sociales del país en cuestión. Además, en circunstancias normales, el diálogo constructivo entre el Estado Parte que presenta un informe y el Comité puede representar para el Gobierno interesado una oportunidad de expresar su propia opinión, de tratar de refutar las críticas y de convencer al Comité de que sus políticas se ajustan a las disposiciones del Pacto. Al no presentar sus

¹³⁸ *Revisión de la aplicación de la Convención del Comité DESC*, Gambia, 9 de mayo de 1994, U.N. Doc. E/C.12/1994/9, párr. 1.

¹³⁹ Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/2006/1, párr. 41-42.

informes y no comparecer ante el Comité, el Gobierno queda privado de esta posibilidad de aclarar la situación¹⁴⁰.

Es preciso observar que al tomar en cuenta en gran medida la información otorgada por las ONGS el proceso ha adquirido un carácter más contradictorio. Esto ha sido fortalecido por la voluntad creciente del Comité de hacer evaluaciones de la actuación de los Estados, al punto de expresar una visión de si el Estado está o no cumpliendo con sus obligaciones. Pero como veremos al analizarlas observaciones finales emitidas, claramente el Comité ha sido muy cuidadoso al pronunciarse sobre una violación al tratado.

Por último, y en cuanto a la duplicación del trabajo en su relación con la presentación de informes al Comité DESC cabe señalar que el artículo 17, numeral 3 del PIDESC es de gran utilidad. Este artículo establece que cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

La Secretaría General, a petición del ECOSOC, formuló una serie de directrices generales con la finalidad de facilitar la preparación de informes por los Estados Partes (aplicable para todos los mecanismo convencionales de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas). Se supone que si los funcionarios encargados de preparar los informes siguen en todo lo posible las directrices, disminuirá el riesgo de que se considere que sus informes son de alcance inadecuado e insuficientes en sus detalles. Las directrices constituyen un marco aplicable de manera uniforme en el que el Comité puede trabajar y que le permite utilizar un criterio coherente al pasar de un informe a otro. Tienen también el propósito de reducir la duplicación de las informaciones solicitadas por los diversos órganos creados en virtud de los tratados. Al adoptar las directrices el Comité puso de relieve que era necesario cerciorarse de que las cuestiones de mayor interés se trataran de manera metódica e informativa e instó a todos los Estados Partes a seguir estas directrices

¹⁴⁰ U.N. Doc. E/C.12/1994/9 *op. cit.*, párr. 2-3.

en todo lo posible¹⁴¹ El Comité DESC cuenta con sus propias directrices para la presentación de informes¹⁴².

En lo referente al derecho a la alimentación las directrices abarcan los temas de disponibilidad, educación, protección a grupos en situación de vulnerabilidad y adopción de las “Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la Seguridad alimentaria” (Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004).

En primer lugar, se solicita al Estado información sobre las medidas adoptadas para garantizar la disponibilidad de alimentos asequibles, en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada¹⁴³. En seguida se solicita se indiquen las medidas adoptadas para difundir los conocimientos sobre los principios de nutrición, incluidas las dietas sanas. Posteriormente se cuestionan las medidas adoptadas para promover la igualdad de acceso de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados, incluidos los campesinos sin tierra y las personas pertenecientes a minorías, a los alimentos, la tierra, el crédito, los recursos naturales y la tecnología para la producción de alimentos¹⁴⁴. Por último se insta a que el Estado informe si ha adoptado o prevé adoptar, en un plazo determinado, las "Directrices

¹⁴¹ *Compilación de Directrices Relativas a la Forma y el Contenido de los Informes que Deben Presentar los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos*, 9 de mayo de 2001, U.N. Doc. HRI/GEN/2/REV.1, párr. 4-5. documento original: U.N. doc. E/C.12/1991/1.

¹⁴² De conformidad con el artículo 17 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1988 (LX), de 11 de mayo de 1976, estableció un programa con arreglo al cual los Estados partes en el Pacto presentarían por etapas los informes mencionados en el artículo 16 del mismo, y el Secretario General, a petición del Consejo, formuló posteriormente un conjunto adecuado de directrices generales. Como consecuencia de la introducción de un nuevo ciclo de presentación de informes, en su quinto período de sesiones, celebrado del 26 de noviembre al 14 de diciembre de 1990, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó un conjunto de directrices generales revisadas que reemplazó a las directrices iniciales. Posteriormente el Comité decidió sustituir las directrices generales revisadas (E/C.12/1991/1) por nuevas directrices a fin de tener en cuenta las directrices armonizadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos (HRI/GEN/2/Rev.5), así como la práctica, en constante evolución, del Comité en relación con la aplicación del Pacto, que se refleja en sus observaciones finales, observaciones generales y declaraciones. *Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, U.N. Doc. E/C.12/2008/2, 24 de marzo de 2009.

¹⁴³ U.N. Doc. E/C.12/1999/5, *op. cit.*, párr. 8. Subrayado nuestro, importante tener en cuenta para la presentación de informes del Estado Mexicano.

¹⁴⁴ U.N. Doc. E/C.12/2002/11, *op. cit.*, párr. 7.

voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". De no ser así, el Estado deberá explicar las razones.

Las directrices se han simplificado y se han hecho más concretas con la revisión realizada en 2009, sin embargo todavía podrían perfeccionarse, se podría pedir a los Estados describir si se tienen indicios que la población consume alimentos con sustancias nocivas, en caso de ser afirmativo indicar casos concretos y las causas. Igualmente, solicitar datos como los referentes a si se ha brindado ayuda alimentaria a la población más pobre o a grupos vulnerables que no sea aceptable para su cultura, ya sea por medio del mismo Gobierno, ONG u Organismos Gubernamentales. De la misma forma, se podría abarcar la posibilidad de la violación del derecho por parte de otras entidades insuficientemente reguladas por el Estados.

Podemos hacer notar que falta en las directrices referencias a la información sobre la existencia de un marco legal que proteja al derecho en la legislación nacional, o si se tiene planes concretos al respecto. De ser afirmativa la respuesta que da el Gobierno se debe requerir una descripción del marco legal. Por ejemplo, si es un derecho constitucional y si existen leyes secundarias que prevean su aplicación mediante una estrategia nacional. Por último, se debería cuestionar sobre la existencia recursos judiciales o de otro tipo para las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación y sobre una reparación adecuada. Sin embargo, en las observaciones finales se hace reiteradamente referencia en general a la justiciabilidad de los DESC.

2.4.2.2. Observaciones finales.

Las observaciones finales relativas a cada país examinado se publican en los informes anuales que el Comité presenta al ECOSOC sobre sus actividades. Los distintos Comités han adoptado una estructura estándar de observaciones finales consistente en una introducción, mención de los aspectos positivos, factores y dificultades que obstaculicen la aplicación del tratado, principales motivos de preocupación y sugerencias y recomendaciones dirigidas al Estado.

Respecto al valor que tienen las observaciones finales, el Profesor Fernando Mariño señala que las sugerencias y recomendaciones no son obligatorias en sentido estricto pero tienen el efecto de precisar de modo autorizado respecto a un Estado el contenido *in casu* de las obligaciones que impone el Pacto. Puede afirmarse por ello que pasan a constituir un estándar o criterio legítimo para determinar si el estado cumple o no de buena fe sus obligaciones internacionales. Además asegura que el efecto acumulado de las recomendaciones se asemeja en ocasiones al de una jurisprudencia que precisa con alcance general el sentido de las normas¹⁴⁵.

Scott Leckie afirma que a través del uso imaginativo de sus poderes de supervisión, el Comité DESC ha producido una interesante e innovadora jurisprudencia. En dicho contexto, sus observaciones finales han alcanzado un nivel de detalle y análisis más comúnmente asociado a los órganos judiciales. Esto sucede, por ejemplo, con el derecho a la vivienda¹⁴⁶. Alan Rosas coincide con esta visión al aseverar que el Comité en la ausencia de un procedimiento oficial de denuncias desarrolla sus funciones bajo el procedimiento de informes como algo que cada vez se parece más a un sistema cuasi-judicial de denuncias¹⁴⁷. El Protocolo facultativo para conocer de casos individuales ha sido adoptado hasta diciembre de 2008 y en vigor hasta mayo de 2013, además ha sido ratificado por pocos Estados (México aún no lo ha ratificado).

Por otra parte, autores como Carlos Villán, señalan que las observaciones finales no tienen como propósito condenar al Estado por el supuesto incumplimiento de alguna de las disposiciones comprendidas en el tratado respectivo, sino facilitar la tarea de las autoridades del país, así como la de los representantes de la sociedad civil, de identificar las dificultades nacionales que impiden una correcta aplicación del tratado en el ámbito interno¹⁴⁸.

Parece importante el objetivo de mantener una relación cordial con los Estados Parte y favorecer de esta manera la cooperación en vez de un enfrentamiento; sin embargo,

¹⁴⁵ Mariño, “Avances Jurídicos...”, *op. cit.*, p. 92.

¹⁴⁶ Leckie, “The Committe on Economic...” *op. cit.*, p. 134.

¹⁴⁷ Rosas, Scheinin: “Implementation and Remedies”, *op. cit.*, p. 427.

¹⁴⁸ Villán, *Curso de Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p 397.

el papel de un mecanismo de control de tratado no debe verse empañado por este temor. El hecho de señalar una violación al tratado no excluye la labor de identificación de obstáculos y la ayuda para superarlos; por el contrario, son acciones complementarias y necesarias en un mecanismos de control de derechos humanos.

Por su parte Daniel O'Donell, les da un valor jurídico inferior a las observaciones finales respecto a las observaciones generales. Sin embargo, las considera una fuente auxiliar de interpretación en la medida en que contienen conclusiones claras sobre la compatibilidad de determinadas leyes o prácticas concretas con la normatividad internacional pertinente, o sobre el contenido o alcance de una norma internacional. Tampoco las considera doctrina por referirse a situaciones concretas pero le parecen valiosos cuando se refieren a temas no abordados por las observaciones generales ni la jurisprudencia de un Comité y cuando se han formulado reiteradamente observaciones similares¹⁴⁹.

Fue en 1990 cuando el Comité por primera vez utilizó un lenguaje más crítico respecto a los Estados objeto de su examen. El caso que marca esta inflexión está representado por una práctica de desalojo forzoso en República Dominicana, y dio lugar a que el Comité se expresara sobre el hecho de que el artículo 11 del PIDESC no se había respetado:

The information that had reached members of the Committee concerning the massive expulsion of nearly 15000 families in the course of the last five years, the deplorable conditions in which the families had had to live, and the conditions in which the expulsion had taken place were deemed sufficiently serious for it to be considered that the guarantee in article 11 of the Covenant had not been respected¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Daniel O'Donell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universales e Interamericano*. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado México, TSJDF, Segunda Edición 2012, México, p. 37.

¹⁵⁰ Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/1990/8 párr. 249. con respecto a República Dominicana.

Se repitió esta actuación con Panamá¹⁵¹ y después con Filipinas¹⁵². Pero, como podemos observar el Comité ha continuado siendo muy cuidadoso con el lenguaje utilizado, ya que no aparece la palabra violación sino hasta el análisis de la situación en Israel en 2001:

El Comité expresa profunda preocupación por las manifiestas y continuas violaciones por el Estado Parte de los derechos económicos, sociales y culturales en los territorios ocupados, especialmente las rigurosas medidas adoptadas por el Estado Parte para restringir la circulación de civiles entre distintos puntos dentro y fuera de los territorios ocupados, lo que impide que esas personas tengan acceso a alimentos, agua, atención médica, educación y trabajo. En particular, preocupa al Comité el hecho de que con frecuencia la política de cierres aplicada por el Estado Parte impide que los civiles puedan acudir a los servicios médicos y que en situaciones de emergencia ello a veces ha ocasionado la muerte de personas en los puestos de control. Preocupan al Comité los informes según los cuales las fuerzas de seguridad de Israel han denegado la entrada a las misiones de socorro del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente que tratan de llevar alimentos, agua y socorro médico a las zonas afectadas¹⁵³.

¹⁵¹ “The Justification for the action carried out by the Panamanian and United States forces in Tocumen, San Miguelito and Panama Viejo in early 1990, which affected over 5000 persons, was unacceptable under the terms of the Covenants as a ground for forcibly removing people from their home. During the actions concerned, a large number of houses were demolished, in spite of the affected persons having lived in the area for more than two years. Additionally, these evictions had not been accompanied by legal eviction orders”. Informe del Comité DESC al ECOSOC U.N. Doc. E/C.12/1991/14 párr. 135.

¹⁵² “El Comité ha recibido información procedente de diversas fuentes que indica que se producen con frecuencia desahucios forzosos en gran escala que según se estima han afectado a cientos de miles de personas desde que Filipinas ratificó el Pacto. Una de las cifras presentadas al Comité indicaba que entre junio de 1992 y agosto de 1994 se había expulsado por la fuerza a unas 15.000 familias. La escala de estos desahucios y la manera en que se llevan a cabo son motivo de preocupación para el Comité. El propio Gobierno reconoce que las expulsiones forzosas previstas pueden afectar hasta a unas 200.000 familias y que solamente ha podido determinar 150.000 lugares de reasentamiento. Si estas estimaciones son exactas hay actualmente un número muy importante de personas amenazadas con la expulsión que no conseguirán un reasentamiento adecuado. Esa situación no sería compatible con el respeto del derecho a la vivienda”. Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/1995/18.

¹⁵³ *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : Israel*, 31 de agosto de 2001, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.69. párr. 13. Otro ejemplo lo encontramos en las Observaciones Finales a El Salvador del 28 de mayo de 1996, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.4, párr. 12. “El Comité expresa su profunda preocupación por la persistencia del elevado nivel de pobreza que afecta a la mayoría de la población. La situación alimentaria y nutricional es un grave problema que, entre otras cosas, se refleja en una elevada tasa de mortalidad infantil, dado que una proporción importante de los niños sufren de malnutrición. Aunque el Comité reconoce que las autoridades han hecho considerables esfuerzos para mejorar la situación, subraya que el mantenimiento de ese nivel de pobreza en un país que registra un crecimiento económico constante es injustificable”.

Como observamos, el Comité se expresa de una manera más enérgica, declarando que existen violaciones pero no dirige al Estado una recomendación sustancial al respecto. Tampoco señala que el no permitir acceso de la ayuda alimentaria constituye una violación específica del derecho a la alimentación, aun teniendo todas las herramientas para hacerlo. Se contenta con instar al Estado a que desista de las decisiones y medidas que dan lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de la población que vive en los territorios ocupados. Ya en unas observaciones finales posteriores exhorta al Estado a que, como cuestión de máxima prioridad, se comprometa a garantizar en los puestos de control el paso seguro del personal médico palestino de las personas que necesiten tratamiento médico, el libre tránsito de alimentos y suministros esenciales, el libre acceso a los lugares de trabajo y el transporte seguro de alumnos y maestros hacia y desde las escuelas¹⁵⁴.

El Comité fortalece su postura en las observaciones finales a Sri Lanka y por primera vez se enuncia sobre una violación al artículo 11 del Pacto:

El Comité expresa honda preocupación por las denuncias según las cuales en los últimos meses del conflicto armado en 2009, civiles fueron privados deliberadamente de alimentos, atención médica y asistencia humanitaria, lo que constituye una violación del artículo 11 del Pacto, así como de la prohibición internacional humanitaria relativa a la imposición del hambre, algo que puede constituir un crimen de guerra (art. 11).

Habida cuenta de su Observación general No 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, el Comité llama la atención del Estado parte sobre el hecho de que la prohibición del acceso a los alimentos de la ayuda humanitaria en conflictos internos constituye una violación del artículo 11 del Pacto, así como una grave violación del derecho internacional humanitario. El Comité alienta al Estado parte a que coopere sin reservas con el Grupo del Secretario General de las Naciones Unidas de examen de cuestiones relativas a la rendición de cuentas¹⁵⁵.

Asimismo, en las Observaciones Finales a La República Democrática del Congo se

¹⁵⁴ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Israel*, 26 de junio de 2003, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.90, párr. 35.

¹⁵⁵ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Sri Lanka*, 9 diciembre 2010 U.N. Doc. E/C.12//LKA/CO/2-4, párr. 28.

expresa en el sentido de considerar que la mala gestión de la ayuda prestada mediante la cooperación internacional, así como el desequilibrio de las consignaciones presupuestarias, constituyen graves violaciones de las obligaciones que impone al Estado parte el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto (art. 2, párr. 1)¹⁵⁶.

Scott Leckie analiza las repercusiones de este fenómeno y ve la existencia de pocos obstáculos teóricos y legales para determinar violaciones sobre los DESC. Sin embargo, considera que los mecanismos actuales no parecen estar preparados para lograr un cambio en las prácticas, políticas y leyes. Sostiene que esto sucede en el Comité DESC, debido a no querer romper el diálogo con el Estado y a razones personales de los miembros del Comité (reelección)¹⁵⁷. Eludir la terminología de violaciones socava los principios de indivisibilidad, interdependencia y permeabilidad. Sin embargo, el término violaciones debe ser utilizado con cuidado y únicamente cuando existen bases legales y una correspondiente obligación legal identificable¹⁵⁸.

Observando este desarrollo de la norma, se podría decir que el Comité cuenta con todas las herramientas necesarias para analizar los informes y descubrir las fallas de los Estados en la protección del derecho a la alimentación y de esta forma declarar una violación cuando haya ocurrido.

Debemos notar que son realmente escasos los señalamientos sobre la violación del Pacto. Diariamente mueren personas de hambre en este mundo y otras muchas viven sumidas en la malnutrición y desnutrición, seguramente si se analizara con mayor detenimiento la situación del derecho a la alimentación en los Estados Parte, encontraríamos muchas evidencias. La acción de las ONGs es de suma importancia en esta labor, ya que sin sus informes alternativos el Comité no contaría con una fuente de información crítica. La FAO debería ser otro apoyo del Comité, afortunadamente ha

¹⁵⁶ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Democrática del Congo*, 16 dic 2009 U.N. Doc. E/C.12/COD/CO/4, párr. 16.

¹⁵⁷ Leckie, "Another Step Towards...", *op. cit.*, p.122.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p 96.

mejorado la comunicación constante entre los dos organismos a partir de las Directrices voluntarias¹⁵⁹.

Al analizar las observaciones finales podemos resumir en los siguientes temas las principales “preocupaciones” del Comité relacionadas directamente con el derecho a la alimentación, asimismo, podríamos ubicar cuales son las mayores debilidades en la protección del derecho en los Estados Parte. A su vez las observaciones finales nos señalan hacia dónde se deben encaminar las acciones de los Estados. En estos ejemplos encontramos estándares de cumplimiento de las obligaciones y referencias que serán valiosas para el análisis de la situación del derecho a la alimentación en México y de la población en la Sierra Tarahumara en específico. Resulta evidente que la aplicación del PIDESC y la protección de estos derechos requieren acciones específicas de acuerdo a las características especiales del país y de la población que analicemos, sin embargo, como veremos en las observaciones finales, existe una repetición en los patrones de violaciones que permite identificar medidas generales y comunes para recomendar a los Estados.

Pueblos Indígenas.

Las poblaciones indígenas son el grupo en situación de vulnerabilidad que en mayor medida ha sido protegido a través de las observaciones finales. Es relevante retomar el trabajo del Comité para nuestro caso de estudio. Este tema es abordado ampliamente en los informes de Filipinas 1995, Guatemala 1996, México 1999, Australia 2009, Colombia 2010, Argentina 2011, Etiopía 2012 y Finlandia 2014; está íntimamente ligado a la falta de consulta como lo establece el Convenio 169 de la OIT, a la tenencia de la tierra y la reforma agraria, a la falta de protección del derecho ante las empresas de la agroindustria,

¹⁵⁹ Decisiones adoptadas por el Comité en su 13 período de sesiones, 8 de diciembre de 1995, U.N. Doc. E/1996/22, párr. 390-392, “El Comité destacó el gran valor que concedía a la cooperación con los organismos especializados, cuya contribución, con arreglo al Pacto, era de importancia esencial para la labor del Comité. En este contexto, tomó nota con agradecimiento de la presentación del vigésimo informe de la OIT. Lamenta que la UNESCO sólo haya presentado su informe en una ocasión y que la FAO no haya presentado ninguno a lo largo de la existencia del Comité. El Comité también tomó nota con pesar de que, excepto la OIT, ninguno de los organismos especializados estuviera presente en su 13° período de sesiones. El Comité reiteró su llamamiento permanente a los organismos especializados para que asistieran a sus períodos de sesiones y efectuaran aportaciones, tanto por escrito como mediante declaraciones orales, a su labor de vigilancia de la aplicación del Pacto. El Comité dirigió a los organismos especializados pertinentes su invitación a asistir a la primera reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones del Comité y a proporcionarle información”.

mineras y de infraestructura, y en consecuencia a la contaminación del medio ambiente y de alimentos. Así mismo, se reconoce el efecto negativo del cambio climático

Finlandia 2014 (situación de Pueblo Sami ante la tenencia de la tierra, medio ambiente y protección ante particulares). El Comité analiza la situación del Pueblo Sami, se pronuncia sobre la lentitud en el proceso de reconocimiento del derecho a usar sus tierras y a mantener su modo tradicional de ganarse el sustento dentro de su territorio. Preocupa además al Comité la falta de medidas adecuadas para hacer frente al efecto adverso del cambio climático en el Pueblo Sami y velar por que la explotación maderera y otras actividades realizadas por agentes privados no afecten negativamente al ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Sobre los problemas de tenencia de la tierra insta al Estado para que intensifique sus esfuerzos por adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar al pueblo sami de forma plena y eficaz los derechos a poseer sus tierras y a disponer de su riqueza y recursos naturales. Asimismo cuando se trate de conceder licencias a empresas privadas para realizar actividades económicas en territorio tradicionalmente ocupado por las comunidades sami, se deberá recabar el consentimiento previo, libre e informado y se deberá velar porque los acuerdos de concesión de licencias suscritos con entidades privadas prevean una indemnización adecuada. En el caso de los efectos adversos del cambio climático la recomendación va solamente en el sentido de tomar las medidas que procedan¹⁶⁰.

Argentina 2011. Estas observaciones finales son las más extensas que se hacen de un Estado en relación con la condición específica de los pueblos indígenas. Se pronuncia el Comité sobre las deficiencias en los procesos de consulta, los desalojos violentos, amenazas y desplazamientos de sus tierras tradicionales. Se han llevado a cabo proyectos sin el consentimiento libre previo e informado y sin una indemnización justa y equitativa. Además se han generado daños al medio ambiente, el acceso al agua, la forma de vida, y la subsistencia de los pueblos indígenas. el Comité hace referencia al caso particular de la explotación de litio en Salinas Grande. El Comité recomienda exigir responsabilidades a los autores de esos actos ilícitos. Insta al Estado parte a que siempre celebre consultas

¹⁶⁰ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Finlandia*, 17 de diciembre de 2014, U.N.Doc. E/C.12/FIN/CO/6.

efectivas con las comunidades indígenas antes de otorgar concesiones a empresas de propiedad estatal o a terceros¹⁶¹, para la explotación económica de las tierras y territorios tradicionalmente ocupados o utilizados por ellas, y a que cumpla con la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de quienes se vean afectados por esas actividades económicas. El Comité recomienda también al Estado Parte que garantice que en ningún caso dicha explotación atente contra los derechos reconocidos en el Pacto y que se conceda a las comunidades indígenas una indemnización justa y equitativa. El Comité también exhorta al Estado parte a que brinde protección a las comunidades indígenas durante la ejecución de los proyectos de exploración y explotación minera. Otra situación abordada es la relativa a la tenencia de la tierra, la contaminación de plaguicidas y los medios de subsistencia de las comunidades indígenas. El aumento de la utilización de plaguicidas químicos y de semillas de soya transgénicas en regiones tradicionalmente habitadas o utilizadas por comunidades indígenas ha tenido efectos negativos en esas comunidades¹⁶². Le preocupa al Comité que a esas comunidades les resulte cada vez más difícil aplicar sus métodos tradicionales de cultivo y que, en consecuencia, ello pueda ser un obstáculo importante para garantizar el acceso a alimentos seguros, suficientes y asequibles. La deforestación ha sido otro problema que ha obligado a los pueblos indígenas a abandonar territorios que tradicionalmente ocupaban o utilizaban. A pesar de ser las observaciones más extensas las recomendaciones son generales y no profundizan en el tipo de garantías internas para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

“El Comité insta al Estado parte a que vele por que se protejan efectivamente los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y su disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y a que establezca garantías institucionales y procesales para asegurar la participación efectiva de las comunidades indígenas en el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones que les afectan. El Comité recomienda también al Estado parte que vele por la plena aplicación de la

¹⁶¹ En el mismo sentido opinión del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, las consultas deben ser previas al arranque de los proyectos. O. de Schutter, Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, *Informe de Misión a México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México*, 2012., párr. 21., párr. 40. Subrayado nuestro.

¹⁶² Al respecto Ver, caso de la Península de Yucatán sobre plantaciones de Soya de la empresa Monsanto en territorios ocupados ancestralmente por pueblos indígenas actualmente productores apícolas que se han visto afectados. Caso de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Segunda Sala deja sin efectos permiso de SAGARPA para el uso comercial de un organismo genéticamente modificado”, Comunicado de prensa de la SCJN 195/2015 del 4 de noviembre de 2015.

Ley No 2633 y de otras disposiciones legislativas sobre la protección de los recursos no renovables del Estado parte para luchar contra la deforestación”¹⁶³.

Etiopía 2012. El Comité muestra su preocupación por la construcción de una hidroeléctrica Gilgel Gibe III y las posibles repercusiones negativas en las prácticas y los medios de subsistencia tradicionales de los pueblos indígenas que dependen del río Omo y que pueden poner gravemente en peligro la seguridad alimentaria en la zona. En este sentido el Comité recomienda al Estado parte que siga determinando y tratando de solucionar los efectos sociales y ambientales adversos de la presa Gibe III. “También lo insta a que, antes de llevar a cabo proyectos hidroeléctricos, inicie una evaluación exhaustiva del impacto ambiental y realice amplias consultas con las comunidades afectadas que les permitan realmente exponer sus puntos de vista e influir en la toma de decisiones”¹⁶⁴.

Guatemala 2014. El tema de los monocultivos y su acaparamiento de las tierras preocupa al Comité respecto a la restricción de acceso a la tierra de las comunidades indígenas para cultivar sus propios alimentos.. El Comité particularmente, insta a que en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se establezcan los mecanismos necesarios para evitar que la expansión de los monocultivos incremente la inseguridad alimentaria de las comunidades rurales¹⁶⁵.

Australia 2009. Los grupos indígenas en las zonas rurales son de los principales grupos afectados por los efectos del cambio climático. El Comité muestra esta preocupación por el impacto negativo del cambio climático en el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular el derecho a la alimentación y al agua. Recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos por hacer frente a los problemas que plantea el cambio climático, en particular mediante sistemas para la reducción de las emisiones de carbono¹⁶⁶.

¹⁶³ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Argentina*, 14 dic 2011 U.N. Doc. E/C.12/ARG/CO/3 párr 9 y 10.

¹⁶⁴ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Etiopía*, 31 mayo 2012 U.N. Doc. E/C.12/ETH/CO/1-3, párr. 24.

¹⁶⁵ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guatemala* 9 dic 2014 E/C.12/GTM/CO/3, párr. 21.

¹⁶⁶ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales U.N. Doc. E/C.12/AUS/CO/4*, “Se alienta al Estado parte a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para mitigar las consecuencias adversas del cambio climático, que

Las recomendaciones son bastante generales por parte del Comité. Sin embargo, veremos como el Relator Especial en sus informes, caso especial de México, ahonda en el tema y sugiere medidas concretas para que las comunidades afectadas puedan tener un manejo rural sustentable bajo en carbono, a partir de un manejo integrado del paisaje.

Falta de regulación de las empresas.

Filipinas 1995, Indonesia 2014, Argentina 2011, Austria 2013 y Alemania 2012 y China 2014, Finlandia 2014. El problema de las empresas se focaliza en la minería y la agroindustria. Los Estados permiten la explotación del territorio sin la debida consulta, las empresas contaminan agua, suelo y el medio ambiente en general, crean dependencia de los agricultores y eliminan a los pequeños y medianos productores. Por otra parte, el Comité llama la atención de Austria, Alemania y China sobre la responsabilidad de regular las empresas nacionales que violan derechos en otros Estados. Se insta a actuar de acuerdo a la Declaración del Comité sobre las Obligaciones de los Estados partes en relación con el Sector Empresarial y los Derechos Económicos, sociales y culturales (U.N. Doc. E/2012/22).

Indonesia 2014. La situación de violaciones a derechos humanos se da por parte de empresas de los sectores mineros y agrícolas. De acuerdo a las observaciones finales, la Ley de Inversión no. 25/2007 no recaba el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas, y en el caso en que se han llevado a cabo consultas, no se han respetado las decisiones de las comunidades afectadas. Se suma a lo anterior los problemas de falta de supervisión adecuada durante la ejecución de los proyectos extractivos, de las repercusiones para el medio ambiente y para los derechos humanos (en muchos casos no se tiene acceso a medios de reparación). En conclusión los proyectos no han supuesto beneficios tangibles para las comunidades locales, por ello el Comité recomienda que:

repercuten en el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y al agua, a establecer mecanismos eficaces para garantizar que se consulte a los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres afectados, de modo que puedan ejercer su derecho a tomar una decisión informada y a aprovechar el potencial que ofrecen la cultura y los conocimientos tradicionales de éstos sobre ordenación y conservación de las tierras”. párr. 27.

- a) Garantice la prestación de asistencia letrada a las comunidades durante las consultas sobre proyectos extractivos que las atañen y que afectan a sus recursos, a fin de asegurar su consentimiento libre, previo e informado;
- b) Se cerciore de que, durante la ejecución de los proyectos extractivos, los acuerdos de licencia estén sujetos a controles de sus repercusiones medioambientales y de derechos humanos;
- c) Garantice la prestación de asistencia letrada a las comunidades que denuncien violaciones de sus derechos humanos, investigue a fondo todas las denuncias de incumplimiento de los acuerdos de licencia y, si procede, revoque las licencias;
- d) Se asegure de que la obtención de beneficios tangibles y su distribución no dependa exclusivamente de la aplicación por parte de las empresas de una política voluntaria de responsabilidades sociales, sino que se estipule en los acuerdos de licencia, por ejemplo en forma de creación de empleo y mejora de los servicios públicos para las comunidades locales;
- e) Mantenga un diálogo constante con los defensores de los derechos humanos, los proteja frente a actos de violencia, intimidación y acoso, e investigue a fondo todas las denuncias de represalias y abusos a fin de procesar a sus autores¹⁶⁷.

Nos parece relevante transcribir de manera literal las recomendaciones por la similitud de la situación en México con proyectos de los mismos sectores, que en especial vulneran los derechos de las comunidades indígenas y que abordaremos en el caso de estudio. Este tema es analizado en el caso de México por el Relator Especial del derecho a la alimentación y coincide con el Comité DESC.

China 2014. La preocupación sobre el Estado Chino se refiere a la falta de medidas adecuadas y efectivas por el Estado parte para que las empresas china (de propiedad estatal y privadas) respeten los derechos económicos, sociales y culturales, en particular al operar en el extranjero. El Comité recomienda al Estado establecer un marco normativo para las empresas con medidas legislativas y administrativas adecuadas para asegurar la responsabilidad legal de las empresas y sus filiales que operen en el territorio del Estado parte o estén gestionadas desde éste en relación con las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de sus proyectos en el extranjero¹⁶⁸.

¹⁶⁷ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Indonesia*, 19 junio 2014 U.N. Doc. E/C.12/IDN/CO/1, párr. 27, 28 y 31.

¹⁶⁸ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: China*, 13 de junio de 2014 U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2. Párr. 13. Este párrafo se repite en las observaciones de Finlandia 17 diciembre 2014 U.N. Doc. E/C.12/FIN/CO/6 párr.10. Similar Austria 13 diciembre 2013 U.N. Doc. E/C.12/AUT/CO4 párr. 12.

Programas de Alimentación y combate a la pobreza.

Varios Estados, sobre todo en América Latina han desarrollado programas para reducir la pobreza y eliminar el hambre, en su mayoría inspirados por el modelo Fome Zero de Brasil. El problema que encuentra el Comité en la práctica es que se han utilizado con fines de clientelismo político y por lo tanto no abordan el hambre y la desnutrición desde sus causas estructurales, sino que son asistencialista y crean dependencia de los gobiernos. Igualmente se refiere al tema de la corrupción en la implementación de las políticas públicas al respecto. Así, encontramos los casos de Bolivia 2008, Nicaragua 2008, India 2009, Congo, 2009, Guatemala 2014.

Guatemala 2014. El Comité se refiere a informes que dan cuenta sobre los impactos limitados del Plan Hambre Cero y denuncias de clientelismo político en la implementación de los programas de asistencia alimentaria. Recomienda al Estado parte que asegure los recursos financieros y humanos suficientes y tome las medidas necesarias para garantizar una efectiva implementación y sostenibilidad del Plan Hambre Cero, fortaleciendo los componentes que abordan las causas estructurales de la desnutrición¹⁶⁹. Este es un ejemplo de cómo los informes paralelos que hacen llegar las ONGs son de relevancia para hacer notar este tipo de acontecimientos que no llegará a través de información oficial del Estado.

Nicaragua 2008, el Comité igualmente se refiere a la falta de una efectiva implementación y de sostenibilidad del programa Hambre Cero (art. 11) pero agrega que el Estado debe cumplir con el criterio de no discriminación consagrado en el Pacto y en la Constitución. Asimismo, se pronuncia por la focalización de la política pública para asegurar que la asignación del bono alimentario sea realmente para la población más pobre¹⁷⁰.

Bolivia 2008, El Comité insta al Estado parte a que, además del Programa Desnutrición Cero, tome medidas para facilitar el acceso a los recursos productivos que

¹⁶⁹ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guatemala*, 9 dic 2014 U.N. Doc. E/C.12/GTM/CO/3, párr. 21. Subrayado nuestro.

¹⁷⁰ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Nicaragua* 28 de noviembre de 2008 U.N. Doc. E/C.12/NIC/CO/4, párr. 23.

permitan a su población autoabastecerse de una forma sostenible. Y muy importante como apuesta de mediano plazo, insta al Estado parte a incrementar los programas de educación sobre temas nutricionales¹⁷¹.

Estos casos son un ejemplo regional de cómo la falta de legislación adecuada abre paso a la corrupción, el clientelismo político, la discriminación y el uso electoral de los programas de desnutrición y lucha contra el hambre. Por ello, los programas deben sustentarse en un marco legal que defina con claridad los beneficiarios, defina las acciones y las autoridades responsables, además de que provea de mecanismos no sólo administrativos sino también jurisdiccionales para denunciar su uso indebido.

Sin embargo, este tema no es privativo de América Latina en el caso de **India 2008**, el Comité analiza el tema de la corrupción en los programas contra el hambre en un contexto de crecimiento económico. El Estado en su afán de lograr el crecimiento económico, y debido a su definición del umbral de la pobreza exclusivamente en relación con el consumo, ha pasado por alto sus obligaciones de integrar plenamente los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, en sus estrategias de lucha contra la pobreza. Al mismo tiempo que el estado crece económicamente sin un programa que integre los DESC, se denuncia corrupción, ineficacia y discriminación en la distribución de alimentos, que dificultan el acceso a la alimentación, especialmente para los grupos desfavorecidos y marginados (excluidos de los beneficios del crecimiento económico)¹⁷².

Malnutrición.

Como se ha explicada anteriormente el Comité protege el derecho a la alimentación desde su definición maximalista, por ello los problemas de obesidad y demás trastornos alimenticios son materia de análisis. Encontramos casos de preocupación en los informes de **Noruega 2005** sobre los trastornos alimenticios en los jóvenes y **Lituania 2014** sobre la obesidad en las mujeres. En el caso Noruega el Comité recomienda que el Estado Parte

¹⁷¹ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Bolivia*, 8 de agosto de 2008 U.N. Doc. E/C.12/BOL/CO/2, párr.32. Subrayado nuestro.

¹⁷² *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: India* 8 de agosto de 2008 U.N. Doc. E/C.12/IND/CO/5, párr.28. Subrayado nuestro.

mantenga y fortalezca las medidas adoptadas para aplicar la estrategia coherente elaborada en 2000 para luchar contra los trastornos de la alimentación, y que vele por un seguimiento adecuado del Plan de Acción contra el suicidio¹⁷³. Para Lituania la recomendación se encamina en promover hábitos alimenticios saludables, equilibrados y sostenibles desde un punto de vista ambiental¹⁷⁴ entre todos los segmentos de la población, y establecer un mecanismo de supervisión para evaluar los efectos de dichas medidas en la reducción de la tasa de obesidad¹⁷⁵.

Contaminación ya sea provocada por los propios gobiernos o por empresas.

Este tema es recurrente no sólo cuando se trata de población indígena. Lo encontramos en los informes de Filipinas 1995, Paraguay 2007, Argentina 2011, China 2014, Etiopía 2012 y Finlandia 2014. Se refiere a contaminación, de agua, medio ambiente y alimentos en el mercado. En las recomendaciones que abordan este tema vemos como las observaciones finales cada vez cubren más un aspecto de sostenibilidad relacionada con el medio ambiente.

Paraguay 2007, el Comité externa su preocupación por la expansión del cultivo de soya, ya que trae aparejado el uso indiscriminado de agro-tóxicos, provocando muertes y enfermedades de niños y adultos, contaminación del agua, desaparición de ecosistemas y afectación a los recursos tradicionales alimenticios de las comunidades¹⁷⁶.

China 2014. el Comité se pronuncia sobre los efectos negativos de la contaminación industrial y la contaminación alimentaria para lograr gozar de un nivel de vida y salud adecuado. El Comité reconoce que, a pesar de las medidas adoptadas para mitigar la degradación ecológica, la contaminación ambiental y la contaminación alimentaria, la aplicación y el seguimiento de esas medidas siguen siendo insuficientes y no

¹⁷³ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Noruega* 23 junio 2005 U.N. Doc. E/C.12/1/Add.109, párr. 21 y 41.

¹⁷⁴ Dieta sostenible, abordada por el relator especial de derecho a la alimentación en U.N. Doc. A/HRC/19/59 párr.4

¹⁷⁵ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Lituania*, 24 junio 2014 U.N. Doc. E/C.12/LTU/CO/2, párr 19.

¹⁷⁶ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Paraguay*, 28 nov 2007 U.N. Doc. E/C.12/PRY/CO/3, párr.16.

se responsabiliza a las autoridades administrativas y las empresas privadas del incumplimiento de la legislación ambiental. En este sentido el Comité insta al Estado parte a que redoble sus esfuerzos para hacer frente a las amenazas ambientales que afectan a la salud y al nivel de vida adecuado de la población y, por tanto, al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. Recomienda que el Estado parte tome todas las medidas necesarias para aplicar de manera efectiva sus normas ambientales, imponer las sanciones necesarias y proporcionar la indemnización adecuada a las personas afectadas¹⁷⁷. Sobre estas últimas líneas cabe reflexionar sobre las sanciones económicas que son impuestas en algunos Estados como es el caso de México, si para las empresas representan un verdadero freno o es mayor el beneficio económico que se obtiene al seguir operando bajo condiciones negativas para el medio ambiente a pesar de pagar las multas. Por otra parte, sería importante que el propio Comité definiera estándares generales sobre el significado de una indemnización adecuada.

Reforma agraria y tenencia de la tierra.

La falta de legislación al respecto o la indebida aplicación de la misma la encontramos en los informes de Filipinas 1995, Guatemala 1996, El Salvador 2012, Colombia 2010, Argentina 2011, Indonesia 2014, Finlandia 2014, Nepal 2014.

Colombia 2010. El Comité expresa su preocupación por la desigual distribución de las tierras, en posesión de una minoría de la población, y por la ausencia de una reforma agraria genuina que responda a las recomendaciones formuladas anteriormente por el Comité en sus observaciones finales. Entre otras recomendaciones para la producción de alimentos, insta al Estado a que garantice la **restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos**¹⁷⁸.

Indonesia 2014. A través de las observaciones finales vemos que la tenencia de la tierra es un problema mayor, las recomendaciones emitidas nos permite ver los principales

¹⁷⁷ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: China*, 13 de junio de 2014 U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2, párr. 32.

¹⁷⁸ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, 7 de junio de 2010 U.N. Doc. E/C.12/COL/CO/5, párr. 22.

desafíos a los que se enfrenta un Estado en el que sólo el 34% de las tierras están registradas. El Comité manifiesta su preocupación por el elevado número de litigios relacionados con las tierras y de casos de apropiación. También le preocupa que determinadas normativas, como el Reglamento Presidencial No 65/2006 sobre Adquisición de Tierras para Proyectos de Desarrollo en aras del Interés Público, expongan a las personas y las comunidades a la apropiación de tierras. Asimismo, le preocupa que, en causas relacionadas con las tierras, los fallos judiciales se basen fundamentalmente en la existencia de títulos de propiedad, en un Estado en el que tiene un costo prohibitivo la obtención de títulos de propiedad. El Comité insta al Estado parte a que adopte una política de tierras en cuyo marco: a) se cree una institución encargada de supervisar la resolución de los litigios sobre tierras; b) se promuevan enfoques de solución de conflictos en los que se tenga en cuenta el hecho de que no siempre se dispone de títulos de propiedad; c) se revisen las leyes y reglamentos pertinentes que exponen a las personas y las comunidades a la apropiación de sus tierras; d) se faciliten títulos de propiedad sobre las tierras sin costos de procedimiento prohibitivos; y e) se garantice la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos y de la sociedad civil.¹⁷⁹

Ayuda para el desarrollo.

El estado se refiere tanto a los Estados que dan la ayuda como Alemania 2012, Austria 2013, China 2014, como a los receptores, República Democrática del Congo 2009 (para que los recursos sean utilizados con transparencia, eficacia y favorezcan a los grupos y provincias más marginados).

Alemania 2012. El Comité expresa su preocupación por haberse apoyado proyectos que, según la información recibida dieron lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el caso del proyecto de titularidad de la tierra en Camboya. El Comité recomienda que las políticas en materia de cooperación para el desarrollo que debe adoptar el Estado parte contribuyan al pleno ejercicio de los derechos económicos,

¹⁷⁹ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Indonesia*, 19 junio 2014 U.N. Doc. E/C.12/IDN/CO/1, párr. 29.

sociales y culturales del Pacto y no den lugar a violaciones¹⁸⁰.

China 2014. Las recomendaciones sobre este tema son más extensas. Se insta al Estado parte a que adopte un enfoque basado en los derechos humanos en sus políticas de cooperación internacional: a) Llevando a cabo una evaluación sistemática e independiente del efecto en los derechos humanos antes de adoptar decisiones de financiación; b) Estableciendo un mecanismo efectivo de supervisión para evaluar periódicamente el efecto en los derechos humanos de sus políticas y proyectos en los países receptores y adoptar medidas correctivas en su caso; c) Asegurando que haya un mecanismo accesible de denuncia para las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en los países receptores¹⁸¹.

Otros temas relevantes que definen la postura del Comité:

Justiciabilidad Italia¹⁸².

En el informe presentado en 2004 por el Estado Italiano el Comité observó que se continuaba considerando que los DESC eran derechos no justiciables por imponer cargas financieras y que eran muy pocas las decisiones de los tribunales que invocaban el Pacto.¹⁸³ En este sentido emite sus observaciones finales:

Afirmando el principio de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, el Comité alienta al Estado Parte a que reconsidere su posición acerca de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, el Comité considera que el Estado Parte sigue obligado a poner íntegramente en vigor el Pacto en su ordenamiento jurídico interno, estableciendo todos los recursos judiciales y de otro tipo para los casos de violación de los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, el Comité remite al Estado Parte a su Observación general No 9 sobre la aplicación interna del Pacto.

Las recomendaciones van en el sentido de otorgar formación adecuada a los jueces,

¹⁸⁰ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Alemania*, 12 de julio de 2011 U.N. Doc. E/C.12/DEU/CO/5, párr.11.

¹⁸¹ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: China*, 13 de junio de 2014 U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2. párr. 12.

¹⁸² *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Italia*, 14 diciembre 2004 U.N. Doc. E/C.12/1/Add.103.

¹⁸³ *Ibíd.*, párr.13.

fiscales y demás funcionarios encargados de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto a fin de que éstos sean invariablemente observados en los tribunales¹⁸⁴.

Apoyo de mecanismos especiales de Naciones Unidas (Relator sobre el derecho a la alimentación), Camerún¹⁸⁵.

En el informe 2012 de Camerún el Comité identifica la necesidad de que el Estado se apoye en otros mecanismos de Naciones Unidas y por ello en sus observaciones finales recomienda se extiendan invitaciones al Relator Especial sobre el Derechos a la alimentación y la Relatora sobre los derechos y extrema pobreza. Es en este sentido que se complementan las acciones de las diferentes instancias universales de protección de los derechos humanos. Los relatores pueden apoyar al Estado a lograr avances significativos previos a la presentación del siguiente informe ante el Comité¹⁸⁶.

Programas de desarrollo y combate a la pobreza, India 2008 y República Dominicana 2010¹⁸⁷.

En el caso de República Dominicana observa que la Estrategia Nacional de Desarrollo, aunque es una empresa positiva, carece en gran parte de un enfoque basado en los derechos humanos y no se ocupa en la medida suficiente de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres (art. 11). En este sentido: El Comité insta al Estado parte a integrar plenamente los derechos humanos, y en particular los derechos económicos, sociales y culturales, en sus estrategias de lucha contra la pobreza y le incita en particular a que tome medidas para reducir las desigualdades sociales. Además, alienta al Estado parte a

¹⁸⁴ *Íbid.*, párr. 29 y 30.

¹⁸⁵ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Camerún, 2012* U.N. Doc. E/C.12/CMR/CO/2-3.

¹⁸⁶ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Camerún 2012*, U.N. Doc. E/C.12/CMR/CO/2-3, párr. 36. “El Comité alienta al Estado parte a que colabore plenamente con el Relator Especial encargado de examinar la cuestión de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos en lo que concierne al acceso al agua potable y el saneamiento, y con el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, durante las próximas misiones de estos últimos al Camerún. El Comité alienta asimismo al Estado parte a que considere la posibilidad de invitar a la Relatora Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza a viajar al país, así como de invitar a otros relatores especiales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de beneficiarse de sus conocimientos técnicos al elaborar políticas que respondan a las preocupaciones del Comité”.

¹⁸⁷ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Dominicana*, 26 noviembre 2010, U.N. Doc. E/C.12/DOM/CO/3, India: 8 de agosto de 2008 E/C.12/IND/CO/5.

elaborar indicadores y parámetros y a recopilar datos desglosados con objeto de evaluar específicamente las necesidades de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, y pide que incluya esta información en su próximo informe periódico¹⁸⁸.

Falta de implicación de la sociedad civil y de las Organizaciones no Gubernamentales, Congo 2012.¹⁸⁹

Las observaciones finales del Congo en este sentido son de gran relevancia para el resto de los Estados, marcando una vez más la interdependencia de los derechos humanos. Una sociedad participativa e informada velará por el respeto a los derechos humanos a través de diferentes vías como el presupuesto participativo. Y a pesar de que posiblemente en el caso del Congo sea más marcado, en la gran mayoría de los Estados veremos que a mayor participación de la sociedad de manera organizada menor riesgo de violaciones a los derechos humanos, menos corrupción en los programas de combate a la pobreza y al hambre, empresas mejor reguladas, etc¹⁹⁰

2.4.2.3. Misiones de asistencia técnica.

Los mecanismos de control de tratados realizan dos tipos de misiones en terreno: reactivas y de prevención. Las reactivas son las más comunes y son visitas de seguimiento de los informes, de investigación sobre casos particulares o violaciones masivas¹⁹¹. El Comité DESC ha llevado a cabo misiones de este tipo. Si el Comité considera que la información presentada por el Estado en su informe periódico no es suficiente puede pedir, como ya se ha señalado, información suplementaria. Si la información no le parece

¹⁸⁸ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales República Dominicana* 26 noviembre, 2010 U.N. Doc. E/C.12/DOM/CO/3, 78árr..26.

¹⁸⁹ *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Congo*, U.N. Doc. E/C.12/COG/CO/1, párr. 11.

¹⁹⁰ *Ibid*, párr. 11. “El Comité observa con preocupación que una de las causas subyacentes de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado parte es la falta de participación de la población en la gestión de los asuntos públicos del país, en particular la escasa implicación de las organizaciones no gubernamentales en la formulación de las políticas públicas. El Comité pide al Estado parte que incluya en su informe inicial información sobre los obstáculos a la verdadera participación de la población en la gestión de los asuntos públicos del Estado parte, así como las medidas adoptadas para reforzar el diálogo con las organizaciones no gubernamentales, en particular las que se ocupan de la promoción de los derechos humanos”.

¹⁹¹ Painter: “Human Rights Monitoring...”, *op. cit.*, p. 72.

suficiente o adecuada el Comité puede solicitar al Estado que permita una visita *in situ* de miembros del Comité. Es indispensable la autorización del Estado para poder realizar la misión. En caso de una negativa el Comité puede hacer cualquier recomendación que considere apropiada¹⁹².

Esta función del Comité es una extensión de su función de examinar informes periódicos de los Estados Parte. Ni el Reglamento ni el PIDESC mencionan algo al respecto. Al parecer el Comité ha recurrido a las misiones de asistencia técnica cuando le ha preocupado las violaciones sistemáticas y masivas de un derecho en particular, como ha sido el caso del derecho a la vivienda en Panamá y en República Dominicana. Sin embargo, puede aprovechar la visita para obtener cualquier otra información que concierna a la próxima revisión del informe del Estado en cuestión¹⁹³. El objetivo de la Misión a Panamá debía consistir en hacerse una idea más precisa de la situación de la vivienda en el país y proseguir el diálogo con el Gobierno y la sociedad civil con miras a buscar la mejor aplicación posible del Pacto en la esfera de la vivienda¹⁹⁴.

Durante tales visitas, los miembros del Comité sostienen reuniones con autoridades gubernamentales, legisladores, ONGs, representantes de órganos de Naciones Unidas en el país, autoridades eclesiásticas, representantes de sindicatos, entre otros. Además se hacen recorridos por las zonas problemáticas.

El Comité al finalizar su visita redacta un informe, que contiene una evaluación general de la situación del país, un análisis en profundidad de la situación del derecho en cuestión, incluyendo la situación de grupos vulnerables y las zonas afectadas.¹⁹⁵ Se formulan las observaciones y recomendaciones pertinentes y finalmente se hace público en el informe anual que presenta el Comité al ECOSOC.

¹⁹² Report of CESCR to ECOSOC, U.N. Doc. E/1994/23, U.N. Doc. E/C.12/1993/19.

¹⁹³ *Informe sobre la Misión de Asistencia Técnica a Panamá del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Panamá*, 20 de junio de 1995, U.N. Doc. E/C.12/1995/8, párr 11.

¹⁹⁴ *Ídem*.

¹⁹⁵ Ver Informe sobre Misión a República Dominicana U.N. Doc. E/C.12/1997/9.

Este tipo de visitas permite al Comité obtener una visión completa de la situación del derecho y constatar las posibles violaciones al Pacto, así como conocer con mayor detalle la situación económica y social del país y poder elaborar de esta manera recomendaciones adecuadas. Por otra parte, la visita en sí despierta interés de la población y resurge el tema en el debate nacional. Si esto es acompañado del seguimiento de los medios de comunicación el impacto será aún mayor. Lo anterior parecen ser buenas razones para que el Comité continuara recurriendo a esta función cuando conoce de violaciones masivas respecto a otros derechos.

2.4.2.4. Observaciones generales .

Los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen diversos mecanismos internacionales a través de los cuales se supervisa el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado. Mediante la adopción de estos instrumentos, los Estados delegan competencias –entre ellas, la interpretativa- a los órganos internacionales de aplicación, ya que la universalidad de los derechos consagrados en los tratados tiene como correlato una cierta concentración u homogeneización de la facultad de determinar su significado y alcance¹⁹⁶. Esta competencia interpretativa la ha ejercido el Comité DESC por medio de las observaciones generales.

El Comité ha recurrido a observaciones generales para transmitir la experiencia adquirida en el examen de los informes periódicos, sugerir mejoras y estimular las actividades de los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados interesados en lograr la plena realización de los derechos reconocidos en el pacto de manera progresiva y eficaz¹⁹⁷. A su vez, las observaciones generales proporcionan interpretaciones de disposiciones del Pacto y aclaran así su significado, con la intención de que todos los

¹⁹⁶ Abramovich, Courtis, *Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles*, op. cit., p. 75.

¹⁹⁷ Villán, *Curso de Derecho Internacional...*, op. cit. , p. 401.

Estados Partes las acepten¹⁹⁸. El Comité puede hacer uso de sus observaciones generales al evaluar los informes de los Estados y formular recomendaciones¹⁹⁹. Algunos autores incluso señalan que, en la medida que las observaciones generales dictadas por el Comité pueden considerarse equivalentes a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación, tales observaciones gozarían de determinado alcance normativo y efectos jurídicos. En concreto, les otorgan un carácter prescriptivo para los Estados en relación al procedimiento de informes, por cuanto el Comité analizará su comportamiento frente a los derechos consagrados en el Pacto, a la luz de estas interpretaciones, podrá entender incluso que han existido violaciones del Pacto en relación con determinados derechos²⁰⁰.

La elaboración de la Observación General 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada tiene como finalidad señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho. Este trabajo fue impulsado en gran medida por la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto. Para su elaboración el Comité DESC examinó la documentación y los informes pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos relativos al derecho a la alimentación adecuada como derecho humano. En la misma línea, el Comité dedicó un día de debate general a esta cuestión en su 17º período de sesiones de 1997, teniendo en consideración el proyecto de “Código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada” preparado por diversas organizaciones no gubernamentales internacionales (FIAN, Instituto Internacional Jacques Maritain y WANHR). El Comité atendió otras actividades con miras a la elaboración de la observación general; de esta manera participó en dos reuniones de consulta sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra, en diciembre de 1997, y en Roma, en noviembre de 1998, conjuntamente con la

¹⁹⁸ Mariño, “Avances Jurídicos...”, *op. cit.*, p. 90.

¹⁹⁹ Scheinin: “*Economic and Social Rights as Legal Rights*”, *op. cit.*, p. 56.

²⁰⁰ Abramovich, Courtis, *Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles*, *op. cit.*, p. 68.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y tomó nota de sus informes finales. Por último, en abril de 1999 el Comité participó en un simposio sobre las bases y los aspectos políticos de un enfoque de derechos humanos de los programas y políticas de alimentación y nutrición, organizado por el Comité Administrativo de Coordinación/Subcomité de Nutrición en su 26º período de sesiones celebrado en Ginebra, organizado por la OACDH.

La observación general 12 (en adelante OG 12) es el documento de mayor alcance hasta la fecha sobre el contenido del derecho a la alimentación. La definición y las obligaciones de los Estados Parte del PIDESC respecto al derecho a la alimentación, desarrollados en la OG 12, dan luz a otros organismos internacionales y regionales de protección, particularmente al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

Como hemos visto las observaciones finales se basan para su análisis en las observaciones generales y regularmente el Comité recurre a éstas para realizar las recomendaciones a los Estados y señalar sus deficiencias en las obligaciones adquiridas. A su vez, las observaciones finales enriquecen en la práctica el documento interpretativo (Observación General), lo hacen un documento vivo y evolutivo, encaminado al mayor disfrute posible de los DESC en el Estado Parte.

2.4.3. Otros Comités

Otros tres mecanismos de control de tratados conocen de violaciones al derecho a la alimentación sobre grupos específicos. Estos son el Comité de los Derechos del Niño (en adelante CRC), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante CCEDAW) y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). A continuación repasaremos brevemente en que consiste la labor de estos comités y en especial en relación con la protección del derecho a la alimentación. Los tres Comités son órganos de observancia creados en virtud del propio tratado²⁰¹. Están integrado por

²⁰¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979, en vigor el 3 de septiembre de 1981, A/RES/34/180. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, en vigor el 28 septiembre de 1990, U.N. Doc. A/RES/44/25.

expertos elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales pero que ejercen sus funciones a título personal, teniéndose en cuenta la distribución geográfica y los principales sistemas jurídicos. Los mecanismos de control de los tres Comités son similares al Comité DESC, por medio de revisión de los informes y formulación de observaciones finales y la creación de observaciones generales sobre algún artículo de la respectiva Convención.

En la Observación General N° 15 (2013) del CRC sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), el CRC se pronuncia sobre la alimentación. Los Estados parte deberán, en función de cada contexto, adoptar medidas encaminadas al cumplimiento de las obligaciones de garantizar acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados y luchar contra la malnutrición. La lactancia natural exclusiva debe protegerse y promoverse durante los 6 primeros meses de vida y, en combinación con alimentación complementaria, debe proseguir, preferentemente hasta los 2 años de edad, de ser viable. Para el CRC la nutrición adecuada y el seguimiento del crecimiento en la primera infancia revisten especial importancia, por ello se determina que cuando sea necesario, deberá ampliarse la gestión integrada de la malnutrición aguda grave mediante intervenciones en centros y en las comunidades, así como el tratamiento de la malnutrición aguda moderada, incluidas intervenciones de alimentación terapéutica. La Observación General 15 considera deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar. Este tipo de políticas públicas han sido adoptadas ya por muchos años en México. La prevención es abordada por el CRC ya que recomienda educación en materia de nutrición y salud, lo cual incluye la creación de huertos escolares y la capacitación del personal docente para fomentar la nutrición infantil y los hábitos alimenticios saludables. Asimismo, los Estados deben hacer frente a la obesidad infantil, para ello debe limitarse la exposición de los niños a la "comida rápida" de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. El Comité explícitamente se pronuncia a favor del

control de la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares²⁰².

Sobre el CEDAW cabe mencionar que está autorizado para hacer recomendaciones generales y sugerencias dirigidas a órganos que no sean Estado Parte que dimanen de su examen de los informes de los Estados Parte (artículo 52 Reglamento). La Recomendación general sobre el derecho a la salud se pronuncia al respecto al afirmar que la plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar nutricional durante todo su ciclo vital mediante la ingestión de alimentos aptos para el consumo, nutritivos y adaptados a las condiciones locales. Para lograr este objetivo el Comité señala que los Estados Parte deben tomar medidas para facilitar el acceso físico y económico a los recursos productivos, en especial en el caso de las mujeres de las regiones rurales, y garantizar de otra manera que se satisfagan las necesidades nutricionales especiales de todas las mujeres bajo su jurisdicción²⁰³.

El CRPD es el Comité más reciente, ya que la Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008. A la fecha solamente se ha pronunciado en dos observaciones generales, en las cuales no se abarca el derecho a la alimentación.

Los tres Comités pueden recibir denuncias individuales de violaciones al tratado, pero sólo si los Estados Parte han ratificado los protocolos opcionales que otorgan dicha facultad. México no ha aceptado la competencia para las denuncias individuales para estos tres Comités ni para el Comité DESC.

²⁰² Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 15 (17 abril de 2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) U.N. Doc. CRC/C/GC/15 párr. 43-47. Subrayado nuestro.

²⁰³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación General 24, Artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - La mujer y la salud, adoptada en el 20 período de sesiones, 1999, párr. 7 y 9.

2.4.4. Mecanismo no convencional: Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

En su resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar por un período de tres años un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación con el objetivo de responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación.

El mandato original otorgado al Relator Especial consiste en:

- a) Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;
- b) Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- c) Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo.

Mediante la Resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos se extendió el mandato del Relator Especial para que en el desempeño de su mandato preste atención a la cuestión del agua potable, teniendo en cuenta la interdependencia de esta cuestión con el derecho a la alimentación. Para este efecto el Relator debe de prestar especial atención a la Observación General 15 de Comité DESC como lo señala en el informe U.N. Doc. E/CN.4/2003/54. El mandato se ha extendido en los años 2010 y 2013 mediante resoluciones 13/4 y 22/19, respectivamente. Hasta el momento se han nombrado tres relatores: Jean Ziegler 2000 a 2008, Oliver De Schutter 2008 a 2014 y Hilal Elver a partir de mayo 2014.

El Relator sobre el derecho a la alimentación ejerce su labor por tres vías: a) visitas in situ a un determinado país, b) conocimiento de llamamientos urgentes y denuncias de violaciones al derecho, y c) examen sobre la situación del derecho en el mundo y temas conexos. El Relator debe presentar informes anuales a la Asamblea General y a el Consejo de Derechos Humanos sobre el trabajo realizado a lo largo del período correspondiente. Los informes sobre las misiones en terreno se recogen en una adenda al informe principal presentado a ambos órganos de Naciones Unidas.

2.4.4.1. Examen sobre la situación del derecho en el mundo y temas conexos.

Los relatores sobre el derecho a alimentación han elaborado una serie de documentos que ayudan a aclarar el contenido de las obligaciones ya desarrolladas en la Observación General 12²⁰⁴. Estos exámenes permiten que los relatores desarrollen temas actuales que complementan la observación general 12, como puede ser el Informe sobre el nexo entre agricultura, alimentación y salud donde se abarca el concepto de dieta sostenible que agrega las preocupaciones no sólo de la necesidad de macro y micronutrientes sino que incorpora el impacto ambiental (concurrer a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos)²⁰⁵. Los estudios han estado especialmente orientados a dos temas: agricultura y justiciabilidad del derecho, sin embargo encontramos otros temas como el género, los acuerdos comerciales y el medio ambiente²⁰⁶. Los relatores consultan

²⁰⁴ Ver *El derecho a una alimentación adecuada: el nexo entre agricultura, alimentación y salud*, U.N. Doc. A/HRC/19/59 párr.2.

²⁰⁵ *Ibid.*, párr. 5.

²⁰⁶ Annual reports of Jean Ziegler, Special Rapporteur on the right to food to the Commission on Human Rights: Human Rights Council Definition and History of the Right to Food; International instruments; Domestic legislation; Economic and social obstacles U.N. Doc. E-CN-4-2001-53 / Justiciability of the right to food; Humanitarian law and humanitarian assistance U.N. doc. E-CN-4-2002-58 / International guidelines on the right to food; Water and the right to food; Allegations of violations of the right to food E-CN-4-2003-54, Trade and food security: the failure at Cancún; Food sovereignty and the right to food; Transnational corporations and the right to food U.N. Doc. E-CN-4-2004-10 / International voluntary guideline on the right to food; Extraterritorial obligations of states to the right to food U.N. Doc. E-CN-4-2005-47 / Defining the right to food in an era of globalization U.N. Doc. E-CN-4-2006-44 / Children and their human right to food; Fleeing from hunger – the world’s hunger refugees, The right to food in international law; Where the problems are; Where is hope U.N. Doc. A-HRC-7-5; Annual reports to the General Assembly, Definition of the right to food; The right to food in armed conflict; Drinking water and the right to food;

diversas fuentes de información y llevan a cabo reuniones de trabajo con organismos especializados, académicos, organizaciones no gubernamentales, etc., para lograr un estudio completo. Por todo ello podemos considerar que sus informes deben ser consultados obligatoriamente para quienes trabajan en la aplicación del derecho a la alimentación en los Estados. En la segunda parte de este trabajo, en relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano haremos referencia y citaremos diferentes informes de los tres relatores especiales sobre el derecho a la alimentación.

2.4.4.2. Misiones en terreno.

El objetivo esencial de los informes por países y de las visitas in situ es conocer mejor el problema, para así identificar las medidas correctoras, preventivas, protectoras y

International trade and the right to food; Concrete steps for national legislation; Concrete steps for local food security U.N. Doc. A/56/210 / The world food summit: five years later; Access to land, agrarian reform and the right to food U.N. Doc. A/57/356 / Gender and the right to food; Transnational corporations and the right to food U.N. Doc. A/58/330 / An update on the "Voluntary Guidelines" on the right to adequate food; The right to adequate food and fishing livelihoods U.N. Doc. A/59/385 / Situation of special concern: famine in Niger; Key issues facing the right to food of indigenous people; The responsibilities of international organizations concerning the right to food U.N. Doc. A/60/350, Desertification, land degradation and the right to food; The new human rights council and the right to food U.N. Doc. A/61/306 / The impact of biofuels on the right to food; Protection gaps for people fleeing from hunger U.N. Doc. A/62/289; Olivier de Schutter, 'Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security', report to the Human Rights Council in accordance with resolution S-7/1, adopted by the Human Rights Council on 22 May 2008 at its Special Session on the global food crisis U.N. doc. A/HRC/9/23, 8 September 2008 / "The role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food: moving from charity to obligation". Report presented to the Human Rights Council U.N. doc. A/HRC/10/5 / "Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation", Report presented to the UN General Assembly (64th session) U.N. doc. A/64/170 / "Agrobusiness and the right to food". Report presented to the Human Rights Council, U.N. Doc. A/HRC/13/33 / "Large-scale land acquisitions and leases: a set of minimum principles and measures to address the human rights challenge". Report presented to the Human Rights Council UN. Doc. A/HRC/13/33/Add.2 / "Access to Land and the Right to Food", Report presented to the 65th General Assembly of the United Nations U.N. Doc. A/65/281 / "Agroecology and the Right to Food", Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/16/49 / "Towards more equitable value chains: alternative business models in support of the right to food", Report presented at the 66th Session of the United Nations General Assembly U.N. Doc. A/66/262 / "Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements", Report presented at the 19th Session of the United Nations Human Rights Council U.N.Doc. A/HRC/19/59/Add.5 / "The right to an adequate diet: the agriculture-food-health nexus", Report presented at the 19th Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/19/59 / 'Fisheries and the right to food', Report presented at the 67th Session of the United Nations General Assembly U.N. Doc. A/67/268 / 'Gender and the Right to Food', Report presented to the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/22/50 / The transformative potential of the right to food, Final report drawing conclusions from his mandate, presented to the 25th Session of the UN Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/25/57; Hilal Elver, . "El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir", U.N. Doc. A/HRC/28/65.

sancionadoras que el procedimiento temático recomendará a los Estados para su adopción, con el fin de eliminar o prevenir la ocurrencia de violaciones²⁰⁷. En los informes sobre las misiones realizadas las recomendaciones pueden ir desde el fortalecimiento de las instituciones nacionales y reformas a la legislación, al acceso a los instrumentos internacionales de derechos humanos y el castigo a aquellos que han sido culpable de violaciones²⁰⁸. Al igual que sucede con las misiones de los Comités, el simple hecho de hacer la visita atrae la atención, no sólo de gobiernos sino también de otros elementos de la sociedad, y genera un discurso que estimula iniciativas internas.

La metodología empleada en el transcurso de las visitas es similar a la seguida por los Comités, durante las mismas, los expertos se reúnen con ONGs, demás organizaciones, autoridades gubernamentales, partidos políticos, legisladores, etc., brindando todas ellas la información necesaria para redactar más tarde el informe correspondiente. Además, se visitan las zonas de conflicto y se dialoga con los grupos vulnerables. El Relator puede pedir a un Estado hacer una visita in situ o el mismo gobierno puede solicitarlo, pero siempre se debe contar con la autorización de éste. Las recomendaciones hechas en los informes debe ser sólo el principio para un dialogo más profundo. Se ha pedido a los relatores temáticos que incluyan en sus informes información provista por los gobiernos de acciones de seguimiento y sus propias observaciones, incluyendo problemas y avances, pero no existe una medida común sobre el seguimiento²⁰⁹.

La estructura de los informes por país es siempre la misma. Primero, una visión general del hambre y desnutrición en el país. Segundo, el marco legal del derecho a la alimentación, obligaciones internacionales (tratados en que el Estado es Parte, tomando en cuenta reservas) y nacionales (revisión si el derecho está constitucionalmente reconocido, en su caso existencia de leyes que lo regulen). Tercero, políticas e instituciones dirigidas hacia el derecho a la alimentación (estas deben de ser acordes con los compromisos contraídos). Cuarto, hechos y cuestiones preocupantes para la realización del derecho

²⁰⁷ Villán, *Curso de Derecho Internacional...*, op. cit., p.706.

²⁰⁸ Lempien, *Challenges Facing the System...* op. cit., p. 30.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 27-28.

(realización progresiva, violaciones y obstáculos). Quinto y último, conclusiones y recomendaciones.

2.4.4.3. Denuncias y llamamientos urgentes.

El origen de la presentación de denuncias individuales a los procedimientos temáticos se encuentra en el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, al cual se le encargó que ayudara a los denunciantes individuales a determinar el destino y el paradero de las personas desaparecidas, asegurándose de que los gobiernos investiguen los casos que el Grupo de trabajo les transmite²¹⁰. No existe un mecanismo formal de denuncias aplicable a todos los procedimientos especiales. Cada uno ha desarrollado su propio mecanismo basado en comunicaciones recibidas de diversas fuentes (las víctimas o sus familiares, organizaciones locales o internacionales, etc.) que contienen denuncias de violaciones de derechos humanos.

El Relator sobre el Derecho a la Alimentación cuando recibe denuncias pide al gobierno correspondiente que investigue las afirmaciones y adopte las medidas necesarias para conseguir una reparación y determinar la responsabilidad. En la comunicación al gobierno se hace mención de las obligaciones de conformidad con el derecho internacional y en relación con el derecho a la alimentación y se solicita que dé cuenta de las medidas adoptadas²¹¹. Las comunicaciones no entrañan ningún juicio de valor por parte del procedimiento especial, por lo que no son acusaciones en sí mismas y no están concebidas como sustituto de un procedimiento judicial u otra acción a nivel nacional. Su propósito es obtener una aclaración sobre denuncias de violaciones y promover medidas encaminadas a proteger los derechos humanos²¹². De esta forma, podemos entender la diferencia que existe entre un mecanismo cuasijurisdiccional que investiga la violación, con una comunicación de un procedimiento especial que pide al gobierno que sea éste mismo quien investigue.

²¹⁰ Villán, *Curso de Derecho Internacional...*, op. cit., p. 708.

²¹¹ U.N. Doc. E/CN.4/2003/54, op. cit., párr. 53.

²¹² Ver, *Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas*, versión agosto 2008, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/14thsession/manualsp_sp.pdf Consultado 5 abril 2015.

No existe un formato estricto de presentación de la denuncia y estas comunicaciones pueden recibirse en diversas formas (por ejemplo, cartas, faxes, telegramas) y pueden referirse a casos particulares, así como a detalles de situaciones de presuntas violaciones de derechos humanos. Los requisitos mínimos que debe tener la denuncia son:

- identificación de la presunta víctima (las presuntas víctimas);
- identificación de los autores de la violación;
- identificación de la persona (personas) u organización (organizaciones) que presentan la comunicación (por consiguiente, las comunicaciones anónimas no son admisibles);
- descripción detallada de las circunstancias del incidente en que se produjo la presunta violación.

Como regla general no se examinan las comunicaciones que contienen lenguaje insultante o que tienen una base política evidente y patente. Las comunicaciones deben describir los hechos relacionados con el incidente y los detalles pertinentes que se han mencionado de una forma clara y concisa²¹³.

La Oficina Central de Respuesta Rápida del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH) coordina el envío de comunicaciones de todos los mandatos. La información recibida por la Oficina es transmitida al titular de mandato pertinente para determinar si éste desea tomar medidas al respecto. En caso de una respuesta afirmativa, se prepara un proyecto de comunicación, que se somete a aprobación. La Oficina Central de Respuesta Rápida también facilita información sobre cualquier medida adoptada anteriormente en relación con el caso de que se trate. En general, las comunicaciones se envían como cartas transmitidas por el ACNUDH al representante permanente del país en cuestión ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra²¹⁴.

Todas las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas al respecto son confidenciales hasta el momento en que sean publicadas en el informe correspondiente del titular de mandato o que éste decida que, debido a las circunstancias específicas del caso, es

²¹³ Ver, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/Complaints.aspx> Consultado 15 abril 2015.

²¹⁴ Ver, *Manual de los procedimientos especiales.. op. cit.*, párr. 31 y 34.

necesario tomar medidas antes de la publicación del informe. A diferencia de los requisitos de los procedimientos de comunicaciones establecidos por los tratados de derechos humanos, el agotamiento de los recursos internos no es una condición previa para el examen de una denuncia por los procedimientos especiales. En efecto, los procedimientos especiales no son mecanismos cuasi judiciales sino que se basan en la necesidad de actuar con rapidez, están concebidos para proteger a las víctimas, reales y posibles, y de ninguna manera impiden que se adopten las medidas judiciales apropiadas a nivel nacional²¹⁵.

Como hemos visto ambos mecanismos de protección a los derechos humanos del sistema universal de Naciones Unidas se complementan. El Comité DESC con su trabajo cuasijudicial nos ha permitido conocer el contenido del derecho y el Relator pronunciarse sobre la aplicación de dicho contenido. Las observaciones finales analizadas junto con los informes temáticos del relator serán los principales estándares para evaluar la efectividad del derecho a la alimentación en México según las obligaciones internacionales adquiridas a partir de la ratificación del PIDESC. El siguiente apartado tiene como objetivos exponer y analizar las obligaciones de forma detallada y específica sobre el derecho a la alimentación y definir las circunstancias bajo las cuales el Estado compromete su responsabilidad internacional.

3. Obligaciones, violaciones, responsabilidad internacional del Estado y sistema de garantías.

El contenido del derecho desarrollado a través de la OG 12 delinea las obligaciones del Estado y el comportamiento mínimo que se espera. De las obligaciones y específicamente de su incumplimiento se derivan las violaciones al derecho y la responsabilidad internacional atribuible al Estado.

Tomamos el sistema de garantías sociales e institucionales que Courtis propone²¹⁶, para lograr que las garantías internacionales se apliquen en los Estados a través de políticas públicas y por la vía judicial. Siendo así los sistemas internacionales de

²¹⁵ *Ibid.*, párr. 42.

²¹⁶ Ver Christian Courtis, “Políticas sociales...” *op.cit.*

protección a los derechos humanos fuente y al mismo tiempo garantía complementaria del derecho interno.

3.1. Obligaciones de los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como parte fundamental del desarrollo de las normas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se han definido aquellas obligaciones correspondientes a todos los Estados Parte en él. De esta manera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la observancia del PIDESC, por medio de la Observación General 3 ha establecido diferentes tipos de obligaciones aplicables a todos los derechos reconocidos en el Pacto. A dicha observación es necesario sumarle los Principios de Limburgo²¹⁷ y los Principios de Maastricht²¹⁸ que constituyen una guía significativa del sentido de las obligaciones y, como tales, son utilizados habitualmente por el Comité.

Obligación de adoptar medidas inmediatas

El Comité sostiene que si bien el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de recursos también impone obligaciones con efecto inmediato (Principio de Limburgo 21). Entre éstas se encuentran:

²¹⁷ Un grupo de expertos en el campo del Derecho internacional, convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht, los Países Bajos) y el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan, Universidad de Cincinnati (Ohio, Estados Unidos de América), se reunió en Maastricht del 2 al 6 de junio de 1986 con el propósito de considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la consideración por parte del recientemente constituido Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del ECOSOC, de los informes presentados por los Estados Partes; y, la cooperación internacional bajo la Parte IV del Pacto.

²¹⁸ Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre el 22-26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar del entendimiento sobre las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales; recopilar un catálogo de violaciones a estos derechos, y utilizar dicho catálogo para desarrollar unas directivas útiles a los mecanismos de control, es especial al Comité DESC. Ver Victor Dankwa, "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 3, Agosto 1998, p. 708.

1) la de garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación y 2) la de adoptar medidas, compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. Si bien la plena realización de los derechos puede lograrse de manera paulatina, el Estado debe adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto, dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del mismo²¹⁹. Al Estado le corresponde la carga de demostrar que está haciendo un progreso medible para la plena realización de los derechos en cuestión (Principio 8 de Maastricht). En sus informes presentados al Comité, los Estados deben indicar cuáles son las medidas que han adoptado y por qué consideran que éstas son las más apropiadas. No obstante, es el Comité el órgano con competencia para evaluar si las medidas adoptadas son o no las más apropiadas. La adecuación del marco legal y el ofrecimiento de recursos judiciales son ejemplos de medidas que deben de implementarse de forma inmediata²²⁰.

Obligación de progresividad y de no regresividad

Esta obligación se deriva del artículo 2.1 del Pacto que establece el compromiso de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (inclusive la adopción de medidas legislativas) la plena efectividad de los derechos reconocidos.

Las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los DESC hacen que se requiera de cierta flexibilidad en la interpretación del Pacto, pero que, al mismo tiempo, se valore el objetivo general de la norma con respecto a la plena efectividad de los derechos. En concordancia con la progresividad, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto, y en el contexto del aprovechamiento

²¹⁹ *Comité DESC, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las Obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), quinto período de sesiones, 1990, U.N.Doc.E/1991/23, párr. 1-3.

²²⁰ *Ibid.*, párr. 4.

pleno del máximo de los recursos de que se disponga²²¹. Para Scott Leckie no importa lo refinada que sea la norma sobre progresividad; ésta siempre será por lo menos un pequeño obstáculo en el proceso de determinación de las violaciones del PIDESC. Esto se debe a que la norma de realización progresiva cada vez más será tomada como un escape para los Estados recalcitrantes mientras las normas del PIDESC van ganando mayor claridad y resonancia en la sociedad civil²²².

Para determinar si un Estado Parte ha adoptado medidas razonables hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de las disposiciones del Pacto, el Comité atribuye suma importancia a que en el Estado Parte se cuente con procesos de adopción de decisiones transparentes y participativos²²³.

Cabe referirse a la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los casos de la Comisión Interamericana para entender hacia donde se ha encaminado esta obligación en el Sistema regional del que México es parte. En el caso Acevedo Buendía la Corte IDH acude a la doctrina del Comité DESC para ofrecer alguna guía interpretativa sobre el alcance de la noción “desarrollo progresivo” agregando el elemento de rendición de cuentas :

[...] En el marco de la flexibilidad en cuanto al plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del compromiso internacional adquirido. Así la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos²²⁴.

Por su parte la Comisión IDH en el caso “Miranda Cortez” recordó que de acuerdo con el Comité DESC, si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al

²²¹ *Ibid.*, párr. 9.

²²² Leckie: “Another Step Towards...” *op. cit.*, p. 94.

²²³ Comité DESC, *Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”* 38º período de sesiones 30 de abril a 18 de mayo de 2007 U.N. Doc. E/C.12/2007/1 21 de septiembre de 2007, párr. 11.

²²⁴ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros... *op. cit.*, párr. 102. Subrayado nuestro.

Estado parte demostrar que se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles, y que el Estado también tiene la carga de probar que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte²²⁵. En el caso “Asociación Nacional de Exservidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras vs Perú” La CIDH entiende la no regresividad, desarrollada por otros organismos (Comité DESC y Corte IDH), como un deber estatal justiciable mediante el mecanismo de peticiones individuales consagrado en la Convención. A su vez distingue entre regresividad y restricción de los derechos:

La Comisión considera de especial relevancia aclarar que la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad. El corpus iuris interamericano en materia de derechos económicos, sociales y culturales, evidencia que el concepto progresividad –y la obligación correlativa de no regresividad- establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no es excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. La obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En este sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana²²⁶.

Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos

El Comité ha establecido que si el Pacto se interpreta de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser (Principio de Limburgo 25 y Principio de Maastricht 9). Para que un Estado pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas²²⁷.

²²⁵ Comisión IDH Informe No. 27/09, Fondo, Caso 12.249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros vs. El Salvador”, 20 de marzo de 2009, párr. 105.

²²⁶ Comisión IDH, Informe No. 38/09, Admisibilidad y Fondo, Caso 12.670, “Asociación Nacional de Exservidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras vs. Perú”, 27 de marzo de 2009, párr.140.

²²⁷ U.N. Doc.E/1991/23,op. cit., párr. 10.

Obligaciones de respetar, proteger y realizar

Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación de dichos derechos. La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la vivienda se infringe si el Estado lleva a cabo expulsiones forzosas arbitrarias. La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros. El no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de realizar requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. Podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten ²²⁸.

Obligaciones de comportamiento y resultado

Asimismo, las obligaciones de conducta y resultado son propias de todo el conjunto de derechos humanos. En un principio se defendió que no existían obligaciones de comportamiento para los DESC y se señalaban las de resultado únicamente como adecuadas para estos derechos. El avance en la interpretación del PIDESC por parte del Comité DESC y la doctrina han descalificado esta visión²²⁹. La obligación de conducta exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico. En el caso del derecho a la alimentación, la obligación de comportamiento podría implicar la aprobación y ejecución de un plan de acción destinado a reducir el índice de desnutrición. La obligación de resultado requiere que los Estados

²²⁸ Principio de Maastricht 6. Esta división de obligaciones fue elaborada por Andrew Shue y desarrollada para los DESC principalmente por Asbjorn Eide.

²²⁹ Leckie: "Another Step Towards...", *op. cit.*, p. 92. Andreassen "Compliance with...", *op. cit.*, p. 256. "The hybrid mixture of obligations types is due to the fact that the concept of "progresive achievement" mandates the existance of an ongoing process of development the adequacy of wich is loosely controlled by norms deduced from a state's objective capabilities". Eide, "The Right to an Adequate..." *op. cit.*, p. 139. Dankwa, "Comentary to..." *op. cit.*, p. 71

cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa²³⁰. Con respecto al derecho a la alimentación, la obligación de resultado exige que se reduzca el hambre a los niveles acordados en la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1996.

A lo largo de esta investigación hemos ido utilizando el contenido normativo de la Observación General 12, pero nos han faltado algunas interpretaciones del Comité que es necesario tener en cuenta. Entre estas encontramos la descripción de las obligaciones de respetar, proteger, realizar enfocadas al derecho a la alimentación.

La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada. Tomando en cuenta que las obligaciones de los Estados deben examinarse a partir del supuesto de que los seres humanos, las familias o los grupos más amplios procuran buscar soluciones a sus necesidades, los Estados deben, en un primer nivel, respetar los recursos que posee el individuo, su libertad de buscar el trabajo de su preferencia y de aprovechar al máximo sus conocimientos, y la libertad de tomar las medidas necesarias y de utilizar los recursos que hagan falta (sólo o en asociación con otros) para satisfacer sus propias necesidades²³¹. Ejemplos de violaciones a esta obligación son desalojos arbitrarios (sobre todo cuando la seguridad alimentaria de las personas depende de su trabajo sobre la tierra), privación de la seguridad social, la contaminación de los alimentos, o la interferencia durante conflictos armados de ayuda alimentaria.

La obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Esta obligación que tiene como objetivo impedir que terceras partes obstaculicen el disfrute del derecho, abarca la protección contra el fraude, contra un comportamiento contrario a la ética de las relaciones comerciales y contractuales y contra la comercialización y el vertido de productos peligrosos²³². La legislación nacional deberá contener regulaciones al respecto y medidas de reparación. El Estado incumple con esta obligación si no toma medidas cuando, por ejemplo, una empresa contamina el agua de alguna comunidad o sus plantaciones. El derecho de los consumidores esta íntimamente

²³⁰ Principio de Maastricht 7.

²³¹ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, *op. cit.*, párr. 52.

²³² *Ídem.*

ligado con esta obligación, ya que, igualmente se debe velar por la información que las personas obtengan sobre los alimentos consumidos.

La obligación de *realizar*, el Comité DESC en la OG 12 la divide en dos, (*facilitar*) implica que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus formas de vida, incluida la seguridad alimentaria. De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC los Estados deben tomar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios. Del mismo modo el diseño de políticas económicas para la creación de empleos, el aumento de los salarios mínimos y una distribución del ingreso más equitativo son ejemplos de medidas positivas encaminadas a cumplir esta obligación.

Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *realizar* (*hacer efectivo*) ese derecho directamente. Esta obligación requiere a su vez que se lleve a cabo un estudio sobre los grupos vulnerables para identificar la población a quien se destinarán las políticas de asistencia en la satisfacción del derecho. Cuando se provea directamente a la población de alimentos estos deben cumplir con todos los requerimientos que ya se han señalado. Esto es, los alimentos deben ser inocuos y culturalmente aceptables. La donación de alimentos contaminados o no aptos para los seres humanos es contraria a esta obligación.

El Comité se preocupa por las vías en que el Estado puede cumplir con sus obligaciones y por ello se ha pensado en la elaboración de una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutrición. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a alimentación varían dependiendo de cada Estado.²³³

Una disposición que se recomienda y que de adoptarse representa el punto de partida de la protección del derecho en el sistema jurídico interno, es la incorporación de

²³³ Tema que será analizado a fondo en el capítulo 2.

los instrumentos internacionales del derecho a la alimentación. Así los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto. La Observación General también abarca el tema de la justiciabilidad recordando la obligación de que toda víctima de una violación del derecho a la alimentación debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en el plano nacional e internacional, así como a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución indemnización, compensación o garantías de no repetición. Muy importante es el señalamiento sobre el papel de la figura del *Ombudsman* nacional en la protección del derecho.

La complejidad del derecho a la alimentación ha llevado al Comité a reconocer su importancia en otras observaciones generales referentes a grupos vulnerables, como es el caso de la Observación General 5 sobre personas con discapacidad²³⁴ y la Observación General 6 sobre personas mayores.²³⁵ Del mismo modo, la Observación General 8 referente a la afectación de la población de sus derechos económicos, sociales y culturales por causa de las sanciones económicas, alude a las perturbaciones en la distribución de los suministros alimentarios, la afectación de la calidad de los alimentos y de la disponibilidad de agua potable como consecuencia de las sanciones.²³⁶ Dicha observación general debe ser tomada en cuenta en la revisión de los informe de países con sanciones económicas. Los Estados que imponen las sanciones tienen responsabilidad y el mismo Estado afectado aún en esa situación sigue teniendo obligación de cumplir el Pacto. En el diseño y la imposición de sanciones se debe tener en cuenta el contenido del PIDESC.

Debido a la situación recurrente de violaciones por parte de empresas a derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, el Comité elaboró la “Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector

²³⁴ Comité DESC, *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 5, Personas con Discapacidades*, 11 período de sesiones, 1994, U.N. Doc. E/C.12/1994/13, 1994, párr. 33.

²³⁵ *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, 13 período de sesiones, 1995, U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1.

²³⁶ *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 8, Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, 17º período de sesiones, 1997, U.N. Doc. E/1998/22.

empresarial y los DESC”. Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales: Se abarca a las obligaciones respecto a empresas estatales y privadas, y a aquéllas que operan dentro y fuera del Estado parte.

El Comité reafirma que los Estados partes están obligados a garantizar el pleno respeto de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto y la adecuada protección de los titulares de los derechos en el marco de las actividades empresariales. El Comité hace referencia a las obligaciones de respetar, proteger y garantizar (realizar en la OG 12). Respecto a la obligación de **respetar los derechos**; en el contexto de esta obligación, los Estados partes han de procurar que las empresas observen la debida diligencia para asegurarse de que no impiden el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto por las personas que dependen de sus actividades o se ven perjudicadas por ellas. No se deberán aprobar leyes que impliquen obstáculos en el disfrute del derecho ni adoptar medidas administrativas en este sentido. La obligación de **proteger**, es la obligación que nos remite automáticamente a este tipo de actores, y como recuerda el Comité, el incumplimiento de esta obligación puede producirse por acción u omisión. De máxima importancia que los Estados partes faciliten acceso a recursos efectivos a las víctimas de violaciones empresariales de los derechos económicos, sociales y culturales, por la vía judicial, administrativa, legislativa o por otro medio adecuado. Los Estados partes también deben tomar medidas para impedir que empresas con domicilio social en su jurisdicción vulneren los derechos humanos en el extranjero, sin atentar a la soberanía ni menoscabar las obligaciones de los Estados de acogida en virtud del Pacto. Por ejemplo, en su Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, el Comité declara que "los Estados partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países". El pronunciamiento sobre la obligación de **garantizar el ejercicio de los derechos, es interesante ya que se refiere al compromiso de los Estados partes para obtener** el apoyo del sector empresarial para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. “Los Estados partes de origen de las empresas que realizan actividades en el extranjero también deben alentar a esas empresas a que, cuando proceda, incluso en situaciones de conflicto armado y desastre natural, ayuden a los Estados de acogida a

potenciar las capacidades necesarias para hacer efectiva la responsabilidad empresarial en lo relativo a la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales”. Sin embargo, cómo puede el Estado a su vez comprometer a las empresas sin una obligatoriedad de éstas. Termina siendo un acto de buena fe y que recaen normalmente en programas de responsabilidad social de las empresas que no siempre realiza acciones sobre los derechos que afectan. Por ejemplo, las empresas de la industria de la alimentación “chatarra” (poco o nada nutritivo) en México encaminan sus acciones por ejemplo a la reforestación y no sobre programas de educación nutricional. Encontramos relevante que el Comité inste a los Estados partes a incluir en sus informes iniciales y periódicos información sobre las dificultades surgidas y las medidas adoptadas con respecto al papel y los efectos del sector empresarial en el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Además alienta a otros interesados (se debe referir el Comité a ONGs y organismos internacionales) a incluir, cuando proceda, la información pertinente en sus presentaciones al Comité²³⁷.

3.2. Violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

Para declarar que un Estado está violando el Pacto se debe primero hacer un análisis de la situación que sostenga razonadamente tal conclusión. En esta labor el Comité se podría apoyar en los Principios de Limburgo. Según el principio 70, el incumplimiento por parte de un Estado Parte de una obligación prevista en el Pacto constituye, de acuerdo con el Derecho internacional, una violación del Pacto. Para determinar en qué consiste el incumplimiento, es necesario tomar en cuenta que el Pacto permite al Estado Parte cierto margen de discreción con respecto a la selección de los mecanismos que utilizará para llevar a cabo sus objetivos y que existen factores ajenos a su control inmediato que pueden ejercer un efecto adverso sobre su capacidad de hacer efectivos ciertos derechos. Calificar como violaciones situaciones donde el Estado ha actuado de buena fe y buscado rectificar

²³⁷ *Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales*, U.N. Doc. No. E/2012/22–E/C.12/2011/3, anexo VI, sección A.

su actuación, puede llevar a erosionar el término, y dañar el diálogo²³⁸. De esta manera y según los principios de Limburgo, se puede declarar que un Estado Parte incurre en una violación del Pacto, *inter alia*, si el Estado Parte:

- no adopta alguna medida que le es requerida por el Pacto;
- no elimina rápidamente los obstáculos a que está obligado a eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho;
- no aplica sin demora un derecho a que está obligado a garantizar de inmediato conforme al Pacto;
- incumple intencionalmente una norma mínima internacional de realización ampliamente reconocida y cuya efectividad está dentro de sus posibilidades;
- impone una limitación a un derecho reconocido en el Pacto en contraposición con lo estipulado en el Pacto;
- retrasa o interrumpe intencionalmente la realización progresiva de un derecho, al menos que se actúe dentro del contexto de una limitación admitida por el Pacto o por razones de la falta de recursos disponibles o de fuerza mayor;
- no presenta informes tal como lo estipula el Pacto²³⁹.

En su Observación General 12 el Comité ha definido los casos en que se viola específicamente el derecho a la alimentación. El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de

²³⁸ Subrayado nuestro.

²³⁹ Principios de Limburgo 71-72.

su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto.

Una importante aportación de esta Observación General es el señalamiento de que violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por entidades insuficientemente reguladas por los Estados además de las directamente realizadas por estos. La relevancia radica en que cada día entidades particulares cometen violaciones al derecho a la alimentación. Entre los actos que se consideran violatorios del Pacto se encuentran: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, por no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales²⁴⁰.

²⁴⁰ U.N. Doc. E/C.12/1999/5, op. cit, párr. 17-19.

3.3. Responsabilidad Internacional del Estado por actos ilícitos.

La eficacia de todo ordenamiento jurídico descansa en gran medida sobre su régimen de responsabilidad, es decir sobre el conjunto de normas que regulan los efectos de conductas lesivas de derechos subjetivos²⁴¹. Un elemento central de un sistema legal internacional es la medida en que los estados tienen responsabilidad internacional por sus acciones²⁴².

El sistema de responsabilidad internacional ha sido creado por Estados en el cual los mismos Estados determinan sus propias obligaciones en relación con otros Estados, es decir, una ley de Estados para Estados, en el cual parecería no encajar el DIDH. A pesar de ello y de la naturaleza de el DIDH, el régimen de responsabilidad internacional de los Estados aplica para todo el derecho internacional, incluyendo el DIDH²⁴³.

Los Estados tienen obligaciones respecto a otros Estados y otros actores no estatales, organizaciones internacionales, corporaciones e individuos. Estos actores pueden -y frecuentemente son- directa y materialmente afectados por actos ilícitos de los Estados. Lo anterior está reconocido de manera implícita en el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional del Estado, de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (en adelante PCDI)²⁴⁴. La última versión de dicho documento fue adoptado por la resolución 56/83 de la Asamblea General y es la principal referencia doctrinaria para el estudio sobre la responsabilidad internacional del Estado. La parte I del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional cubre todas las obligaciones de los Estados. No excluye obligaciones respecto a sujetos no estatales²⁴⁵.

²⁴¹ Gabriela Rodríguez H, “Normas de Responsabilidad Internacional de los Estados”. En Cristian Courtis, Denise Hauser, (Compiladores), *Protección Internacional de Derechos Humanos*, Porrúa, ITAM, México, 2005, p. 229.

²⁴² Robert McCorquodale, “Impact on State Responsibility”. En Menno T. Kamminga, Martin Scheinin, (eds.), *The Impact of Human Rights law on General International Law*, Oxford University Press, 2009, p. 235.

²⁴³ *Ibid.* p. 236

²⁴⁴ Ver, General Assembly Resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document U.N. Doc. A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

²⁴⁵ Ver, James Crawford, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press 2014, p. 549. “But ARSIWA’s silence on the implementation of responsibility by non states does not mean that such entities will never have standing to claim against a

Los mecanismos de protección de derechos humanos que se derivan de los tratados, han aplicado los principios generales del Régimen Internacional de Responsabilidad Internacional de los Estados²⁴⁶. Reconociendo así ser parte de un mismo sistema de normas de responsabilidad internacional de los Estados, compatible con la naturaleza especial del DIDH²⁴⁷. Ejemplo, Corte IDH “The Mayagna (Sumo) Awas Tigni Community v. Nicaragua, sentencia 31 de agosto de 2001:

[...] Unido a lo anterior, se debe recordar lo ya establecido por este Tribunal, con fundamento en el artículo 1.1 de la Convención Americana, en el sentido de que el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la Convención Americana. [...] Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la

state in response to its internationally wrongful act. Rather, it will be the relevant primary obligations that will determine whether or not a non-state party has any entitlement to claim in the particular circumstances, for example by initiating a complaint under human rights treaty monitoring mechanisms, or invoking bilateral investment treaty provisions that permit recourse to arbitration”.

²⁴⁶ McCorquodale, *op. cit.* p. 237.

²⁴⁷ Ver Gabriela Rodríguez H., *op. cit.* p. 229-252, Por su naturaleza el régimen internacional de protección a los derechos humanos tiene características propias. Por ejemplo las obligaciones no se encuentran condicionadas a la reciprocidad. Se crean obligaciones frente a los Estados Parte y frente a los particulares principalmente. Esta particularidad se encuentra reflejada en el artículo 60.5 de la Convención de Viena. Artículo 60. Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación. [...] 5. *Lo previsto en los párrafos 1 a 3 no se aplicará en disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados.* Este principio de proteger un bien superior (la persona humana) frente a los derechos recíprocos de las partes de un tratado se encuentra por primera vez en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 1, estableciendo obligaciones de los Estados que se sustraen a la lógica de la reciprocidad.

Los tratados sobre derechos humanos no son un medio para equilibrar recíprocamente intereses entre los Estados, sino para el establecimiento de un orden público común, cuyo destinatario es la persona humana. En el mismo sentido se pronunció la CIJ en la Opinión Consultiva de 1951, *Reservas a la Convención para prevenir y sancionar el delito de Genocidio*. Existen ciertas obligaciones internacionales impuestas a los Estados, aun sin que exista un lazo convencional, que deben de cumplirse porque defienden un interés común, es decir se trata de obligaciones erga omnes. Criterio retomado por la CIJ en el caso Barcelona Traction en 1970, y permite concluir que las obligaciones erga omnes no son asumidas por los Estados bajo el principio de reciprocidad. Las obligaciones asumidas por los Estado en los tratados de derechos humanos, podrían entonces ser calificadas de obligaciones erga omnes cuyos beneficiarios son sobre todo las personas, ya sean nacionales de los Estados Parte o extranjeros sujetos a su jurisdicción. Tal como lo ha demostrado la CIDH en la opinión consultiva 2/82 sobre el efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana. El conjunto de obligaciones diversas a las que pueda estar sometido un Estado establecen una variedad de situaciones por las cuales éste puede comprometer su responsabilidad internacional.

Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención²⁴⁸.

Del mismo modo, Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante CEDH) casos *Behrami and Behrami v. France y Saramati v. France, Germany and Norway*, decisión del 2 de mayo de 2007:

(I)n so doing, the Court has borne in mind that it is not its role to seek to define authoritatively the meaning of provisions of the UN Charter and other international instruments: it must nevertheless examine whether there was a plausible basis in such instruments for the matters impugned before it (*mutatis mutandis*, *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, judgment of 26 May 1993, Series A no. 258-B, § 72).

It also recalls that the principles underlying the Convention cannot be interpreted and applied in a vacuum. It must also take into account relevant rules of international law when examining questions concerning its jurisdiction and, consequently, determine State responsibility in conformity and harmony with the governing principles of international law of which it forms part, although it must remain mindful of the Convention's special character as a human rights treaty (Article 31 § 3 (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969; *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. [35763/97](#), § 55, ECHR 2001-XI; and the above-cited decision of *Banković and Others*, at § 57)²⁴⁹.

De acuerdo con el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional el hecho internacionalmente ilícito compromete la responsabilidad internacional del Estado. El hecho ilícito consiste en una acción u omisión, atribuible al Estado, que constituye según el Derecho Internacional una violación a una obligación internacional que se encuentra en vigor para dicho Estado. El hecho internacionalmente ilícito puede consistir en una o varias acciones u omisiones o en una combinación de ambas.

La responsabilidad internacional de los Estados por un hecho ilícito tiene dos componentes: un elemento subjetivo, que es la conducta atribuible al Estado; y un elemento objetivo (violación) que es el contraste de ese hecho del Estado con la conducta exigida por una obligación internacional.

Existe violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está de conformidad con lo que exige esa obligación, sea cual fuere el origen

²⁴⁸ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 154 y 155.

²⁴⁹ Corte Europea de derechos Humanos, *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (App. Nos. 71412/01 and 78166/01), ECtHR, Decision of 2 May 2007, párr. 122.

o la naturaleza de la misma²⁵⁰. En algunos casos se espera un comportamiento exactamente definido, en otros, la obligación sólo establece un estándar mínimo sobre el cual el Estado tiene la libertad de actuar. En todos los casos la comparación entre el comportamiento observado de hecho por el Estado y el comportamiento prescrito por la obligación internacional es lo que permite determinar si hay o no una violación de esa obligación²⁵¹. En el caso del derecho a la alimentación como hemos analizado el comportamiento no es exactamente definido debido al elemento de progresividad, sin embargo, se establecen obligaciones mínimas.

Los Estados actúan a través de sus órganos, agentes o representantes, el hecho del Estado supone una acción u omisión de un ser humano o grupo de seres humanos. Dichos órganos o agentes pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado, independientemente de que pertenezcan al poder ejecutivo, legislativo o judicial, municipio, estado federal o gobierno central. Cualquier órgano del Estado puede, con su conducta, contravenir una obligación internacional, aun cuando se trate de actos no autorizados o *ultra vires*, o bien aparentemente actúen de manera privada, pero actuando al amparo de su carácter oficial, como lo ha determinado la Corte IDH en el caso Velázquez Rodríguez:

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención²⁵².

[...] Esa conclusión (relativa a una violación de la Convención) es independiente de que el órgano o funcionario haya contravenido a las disposiciones del derecho interno o haya rebasado los límites de

²⁵⁰ Artículo 12 del proyecto sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Suplement No. 10 (U.N. Doc. A/56/10). Chp. IV.E.1

²⁵¹ Gabriela Rodríguez H., op. cit. p. 231. Subrayado nuestro.

²⁵² Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C., No. 4, párr. 164.

sus atribuciones: en derecho internacional el Estado es responsable de los actos de sus agentes ejecutados en su calidad oficial y de sus omisiones, aún cuando esos agentes actúan fuera del ámbito de su competencia o violan el derecho interno²⁵³.

Asimismo, el Estado será responsable de los actos de particulares si los órganos del Estado hubieran podido actuar para prevenir o reprimir el comportamiento de éstos o si existiese, una relación de hecho específica entre la persona o entidad que observó el comportamiento y el Estado. De esta manera lo determinó la Corte Internacional de Justicia en el Caso de personal diplomático y consular en Teherán al no tomar medidas para prevenir los acontecimientos. El criterio de la CIJ ha sido retomado por los órganos de derechos humanos, atribuyendo al estado los actos de particulares, especialmente con el aumento de la privatización de aquéllas entidades del estado que ejercen funciones anteriormente consideradas como públicas.²⁵⁴ Al respecto, podemos encontrar en los sistemas regionales diversos casos: contaminación de aire y tierra por empresas petroleras²⁵⁵, violaciones a derechos humanos por la ocupación de tierras de pueblos indígenas²⁵⁶, y sobre violaciones a derecho sindicales²⁵⁷.

Ejemplos de responsabilidad internacional del Estado aun de órganos que no están bajo su control directo según las leyes nacionales; son caso el La Grande (Alemania vs. Estados Unidos), respecto al estado de Arizona²⁵⁸ y el caso Australia Toonen vs. Australia de 1988 ante el Comité de Derechos Humanos, en relación al código penal de Tasmania²⁵⁹. De acuerdo con artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derechos de los tratados, una Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

²⁵³ *Ibid.*, párr. 170

²⁵⁴ McCorquodale, *op. cit.* p. 240.

²⁵⁵ ECHR, López Ostra v. Spain (Application no. 16798/90), Judgement of 9 december 1994, Series A No. 303-C. Social and Economic Rights Action Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Comission, Communication No. 155/96 (2001)

²⁵⁶ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna *op. cit.*

²⁵⁷ ECHR, Young, James and Webster v. United Kingdom (App. No. 7601/76), Judgement of 13 August 1981, Series A No. 44. (1982) 4.

²⁵⁸ ICJ, La Grande (Germany v. United States) 16 september 1999, párr. 4.167.

²⁵⁹ Caso Australia Toonen v. Australia (488/1992) HRCt, 4 april 1998, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992.

3.4. Sistema de garantías: aplicación del DIDH en el derecho interno.

Los sistemas internacionales de garantías de los derechos humanos tienen un carácter subsidiario a los sistemas nacionales, es decir actúan cuando los Estados han fallado en brindar protección debida de los derechos a las personas. Como se ha mencionado anteriormente el derecho a la alimentación tiene un mayor desarrollo de garantías en el sistema universal de protección a los derechos humanos, desde ahí se requiere impulsar su aplicación en el derecho interno de los Estados, por ello la importancia de estudiar los mecanismos internacionales de protección al derecho. Sin embargo, lo ideal es que las personas encuentren los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad en su entorno más cercano. En este sentido tomamos el modelo de garantías que Courtis²⁶⁰ propone para hacer exigibles y justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, compatible con las recomendaciones que ha elaborado el Comité DESC en sus observaciones finales, el Relator Especial, la Comisión IDH y la Corte IDH.

La noción de garantías se refiere a aquéllos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible²⁶¹. Como se ha abarcado en los capítulos anteriores, se ha consolidado un sistema internacional de garantías sobre el derecho a la alimentación que es perfectible pero que a la fecha permite la protección del derecho en del DIDH. Los mecanismos de protección cuentan con los elementos necesarios para identificar las violaciones a las obligaciones internacionales y la correspondiente responsabilidad de Estado, identificando a su vez el elemento subjetivo (conducta atribuible al estado) y objetivo (contraste del hecho con la conducta exigida por una obligación internacional) para derivar las nuevas relaciones jurídicas que consistirán en el caso de mecanismos jurisdiccionales en medias como la reparación del daño y/o en el caso de mecanismos cuasijurisdiccionales en la corrección de la conducta que ha violado la norma primaria (en caso del derecho a la alimentación tratado).

²⁶⁰ Courtis, “Políticas sociales...”. *op. cit.*, México, 2009, p. 17-37.

²⁶¹ *Ibid.* p.20. Subrayado nuestro.

El Estado debiera construir una estructura de garantías sobre los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales para asegurar el disfrute efectivo y prevenir cualquier tipo de responsabilidad internacional. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales es de especial importancia debido al uso discrecional de los recursos para los programas sociales, como se pudo distinguir en las observaciones finales del Comité DESC, cuando se analizan los programas enfocados a combatir el hambre y la pobreza. La falta de legislación que incluya contenido del derecho, beneficios y prestaciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales, dejándola en manos del poder ejecutivo, permite el uso de los recursos para programas asistenciales con fines cuestionables. Nos dice Courtis, el papel de la ley queda “vaciado” de contenido sustantivo, y se opera a favor de la Administración, con el consiguiente reconocimiento de una esfera de actuación discrecional en la materia. Lo anterior es más notorio en materia de asistencia social, cuya forma de prestación se realiza a través de programas focalizados, de otorgamiento y cancelación discrecional, escasamente sujetos a controles por parte de otros poderes y menos aún de facultades de reclamo por parte de sus beneficiarios²⁶².

Courtis señala que las garantías admiten una clasificación básica de acuerdo a quién es el encargado de hacerlas efectivas. En ese sentido puede pensarse dos tipos de garantías. Las *garantías de carácter social* están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado pueden distinguirse *garantías de carácter institucional*, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho.

Las garantías sociales implican ejercer derechos de participación ciudadana y política: consulta, derecho a la información, a la libre manifestación, y mecanismos como el presupuesto participativo, referéndum, iniciativa popular. El fortalecimiento de la interpretación de estos derechos tiene el efecto de robustecer los mecanismos de participación y control ciudadano de las políticas sociales de gobierno²⁶³. Sin embargo, cómo logra la población afectada en el nivel más básico de violación al derecho auto tutelar

²⁶² *Ibid.*, p. 19.

²⁶³ *Ibid.*, p.21.

sus garantías para romper el círculo vicioso de la pobreza y dependencia de programas gubernamentales y ayuda de asistencia de organizaciones. ¿Cómo ejercer la auto tutela si se está privado de las necesidades básicas? Las organizaciones de la sociedad civil, tienen un papel muy importante en esta labor; un ejemplo reciente en México es el caso del intento de disminución del impuesto a bebidas azucaradas, cuyo consumo afectaba a los niños y a los más pobres, que intentaron aprobar los diputados para el Presupuesto 2016, pero la reacción de la sociedad civil organizada a través de ONGs como El poder del Consumidor o la Alianza por la salud alimentaria, fue más fuerte y logró impedirlo. En temas como seguimiento ciudadano a los programas sociales queda mucho por hacer.

Las directrices voluntarias de la FAO han adoptado este enfoque de garantías sociales en la Directriz 1 titulada Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho:

Los Estados deberían promover la democracia, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a fin de facultar a las personas y la sociedad civil para hacer demandas a sus gobernantes, formular políticas que aborden sus necesidades específicas y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y los procesos de adopción de decisiones de los Estados en la aplicación de tales políticas²⁶⁴. Los Estados deberían en particular promover la libertad de opinión y expresión, la libertad de información, la libertad de prensa y la libertad de reunión y asociación para favorecer la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica²⁶⁵.

Por su parte, las garantías institucionales se dividen en garantías políticas y garantías jurisdiccionales. Las garantías políticas son garantías constitucionales que deben respetar el ejecutivo y legislativo. Deben definir el contenido mínimo esencial que no puede ser violado por el legislador ni las autoridades. Asegura Courtis que “dada la escasez de desarrollo doctrinario local en materia de contenido, mínimo esencial de los derechos sociales, la apelación a los estándares internacionales, elaborados por ejemplo por el

²⁶⁴ Subrayado nuestro.

²⁶⁵ FAO Directrices voluntarias, *op. cit.*

Comité DESC, constituye un elemento imprescindible para dotar de sentido los derechos sociales establecidos en nuestras constituciones”.²⁶⁶

La reserva de Ley es la garantía de la que debemos de partir. Es así como según el autor las legislaciones secundarias deberían de ser pactos de derechos humanos. La reserva de ley se refiere a un requisito procedimental que designa el “quién y en parte el “cómo” de la reglamentación de derechos fundamentales. La ley debe de ser general y universal, debe otorgar seguridad jurídica para evitar que “ [...] las técnicas para satisfacer los derechos sociales se limiten a la generación administrativa de programas focalizados, asignados a clientelas políticas que no otorgan derechos sino más bien prestaciones discrecionales, reversibles o revocables”²⁶⁷.

De esta manera, si se ignora a la reserva de ley y en general a la ley como garantía, surge el aparato burocrático colmado de pequeños programas sociales no vinculados entre sí, otorgando a la administración en turno (de acuerdo a criterio partidista o clientelares) la discrecionalidad de otorgar o quitar prestaciones según su arbitrio. Programas que resultan de procesos como el descrito no generan derechos, sino medidas de otorgamiento de beneficios sin mecanismos de fiscalización alguno, destinados a cubrir discrecionalmente ciertas necesidades²⁶⁸. Para evitar el uso indebido de los programas sociales, la ley al menos debe establecer bases claras y generales, incluyendo objetividad, la claridad en la definición de los destinatarios y en establecimiento de los beneficios, y los mecanismos de reclamo correspondiente. Tanto el Comité DESC, como los Relatores especiales se han pronunciado sobre la necesidad de un marco legal con estas características.

El marco legal, en concordancia con las obligaciones internacionales que establecen los tratados de derechos económicos sociales y culturales, debe ir acompañado la creación de mecanismos de seguimiento y control de la política pública, ya que el sólo control judicial es importante pero no suficiente sobre todo para medir avances a mediano y largo plazo de acuerdo al carácter de progresividad de los DESC. Para llevar a cabo este

²⁶⁶ Courtis, “Políticas sociales...” *op.cit.* p.23.

²⁶⁷ Idem.

²⁶⁸ *Ibid.* p. 24.

seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de monitoreo, tal como empleo de indicadores de acciones y resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de benchmarks, capaces de medir el sentido y la eficacia de la política pública²⁶⁹. Para el derecho a la alimentación la FAO ha desarrollado una serie de herramientas para apoyar a los Estados a adoptar el marco legal adecuado y hacer un seguimiento adecuado de las políticas públicas, en capítulos posteriores utilizaremos estas herramientas metodológicas²⁷⁰.

La sociedad civil organizada tiene papel relevante en este monitoreo pero también en los presupuestos participativos.

El presupuesto es el instrumento legislativo que marca en gran medida la política pública que lleva a cabo la Administración en materia de derechos sociales. (*Principalmente en las políticas públicas sobre la obligación de facilitar y proveer*). Si las organizaciones de la sociedad civil no tienen capacidad de incidencia en materia presupuestaria, se pierde la oportunidad de fiscalizar uno de los instrumentos que define en gran medida el rumbo que tomarán las políticas sociales del Estado.²⁷¹

Este es un claro ejemplo en cómo las garantías sociales tuteladas por lo propios sujetos del derecho y por organizaciones sociales pueden hacer el cambio. Sin embargo, queda mucho por hacer en México para que la sociedad asuma el poder que puede tener para incidir en el presupuesto.

Por otra parte, encontramos las garantías jurisdiccionales que se enfrentan a dos obstáculos. En primer lugar el ideológico por considerar los DESC como derechos programáticos. Sin embargo, como lo hemos estudiado existen obligaciones que no requieren ser programáticas. En segundo lugar la falta de mecanismos procesales adecuados para tutelar los DESC. Se necesita superar la tradición procesal atada fuertemente a una tradición vinculada con el modelo de litigio individual y patrimonialista, ya que la satisfacción de derechos sociales requiere en algunos casos, como sucede con comunidades indígenas y la tierra, medidas de alcance colectivo. Courtis considera dos

²⁶⁹ *Ibid.* p. 26

²⁷⁰ FAO, *Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación*, Libro 1, Roma 2010. *Método para Monitorear el Derecho Humanos a la Alimentación Adecuada*, volumen I y II, Libro 2, FAO, Roma, 2014. *Guía para la Evaluación del Derecho a la Alimentación*, Libro 3, FAO, Roma, 2014. *Currículo Educativo sobre el Derecho a la Alimentación*, FAO, Roma, 2014.

²⁷¹ Courtis, “Políticas sociales...”. *op. cit.* pp. 25-27

medidas para contrarrestar esta realidad de nuestros sistemas judiciales. El uso del principio *pro homine* mediante la articulación de los estándares constitucionales de aquéllos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de los contenido de las leyes que reglamentan dichos derechos; y el uso de acciones colectivas. Como bien lo señala, por excelencia el espacio central de desarrollo de las posibilidades de justiciabilidad de los derechos sociales sigue siendo el de la jurisdicción doméstica.²⁷²

En resumen, garantías sociales, a través de la auto tutela; garantías institucionales políticas, principalmente a través de la reserva de ley, monitoreo y evaluación, y el presupuesto participativo; garantías jurisdiccionales a través de articulación *pro homine* de los estándares constitucionales y acciones colectivas. Una vez generado el marco legal, a través de la tutela de los derechos, se deberá ejercer presión política sobre las instituciones para el apego a las leyes y el manejo transparente de los recursos, asimismo participar en la formulación anual y evaluación del presupuesto (presupuesto basado en resultados que permitirá evaluar en qué medida los programas han sido eficientes)²⁷³. Cuando fallen las garantías institucionales recurrir a las garantías jurisdiccionales y promover acciones colectivas.

²⁷² *Ibid.* p.30.

²⁷³ Ver, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/manual_PyP_2015.pdf Consultado 5 abril 2015.

Capítulo II. Situación del derecho a la alimentación en México.

El presente capítulo tiene por objetivo identificar, según las fuentes de información consultadas, el estado del derecho a la alimentación adecuada en México para identificar a su vez los obstáculos, definir las acciones necesarias para superarlos y analizar el cumplimiento del Estado con sus obligaciones internacionales.

En junio de 2011 el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación visitó México. Se reunió con representantes de diferentes Secretarías de Estado, legisladores y organizaciones no gubernamentales. En marzo de 2012 el Relator presentó el respectivo informe al Consejo de Derechos Humanos. En este apartado se recogen las principales observaciones y recomendaciones emitidas en dicho informe, que muestran los problemas a los que se enfrenta la efectividad del derecho a la alimentación en México. Siguiendo la lógica del informe del Relator nos centraremos en tres temas: pobreza y desarrollo social, sobrepeso y obesidad, y el campo. Cabe señalar que el relator basa su análisis en la Observación General 12, a la que considera “el estándar internacional más autorizado sobre el derecho a la alimentación”²⁷⁴. Para complementar y actualizar la información del informe del Relator se consultaron encuestas nacionales oficiales, informes de organizaciones no gubernamentales, documentos de organizaciones internacionales, documentos académicos, así como programas y estrategias del gobierno federal.

Cabe destacar que México no cuenta a la fecha con un marco legal vigente que regule y ordene las políticas públicas enfocadas al derecho a la alimentación. Diferentes leyes como la Ley general de salud y la Ley de desarrollo rural sustentable consideran algunas dimensiones del derecho por separado, en este sentido, después de haber analizado la situación del derecho en México, estudiaremos la ley aprobada hasta el momento por la Cámara de Diputados, en relación con su alineación con el DIDH. El Comité DESC alienta a los Estados, además de la aprobación de un marco legal, a la adopción de una estrategia nacional, analizaremos esta propuesta para México y la coincidencia o no de la Cruzada Nacional contra el hambre con los parámetros requerido por la Observación General 12.

²⁷⁴ O. de Schutter, *Informe de Misión a México*, op. cit., op. cit. p.7.

1. Cifras oficiales relacionadas con el derecho a la alimentación en México.

Las cifras de seguridad alimentaria, nutrición, así como los datos de pobreza nos ayudan a tener una aproximación a la situación del disfrute del derecho (sin embargo, cabe destacar que no son equivalentes)²⁷⁵. Con este objetivo revisamos las cifras que proporcionan la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (en adelante ENSANUT 2012) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante CONEVAL).

1.1. Seguridad alimentaria.

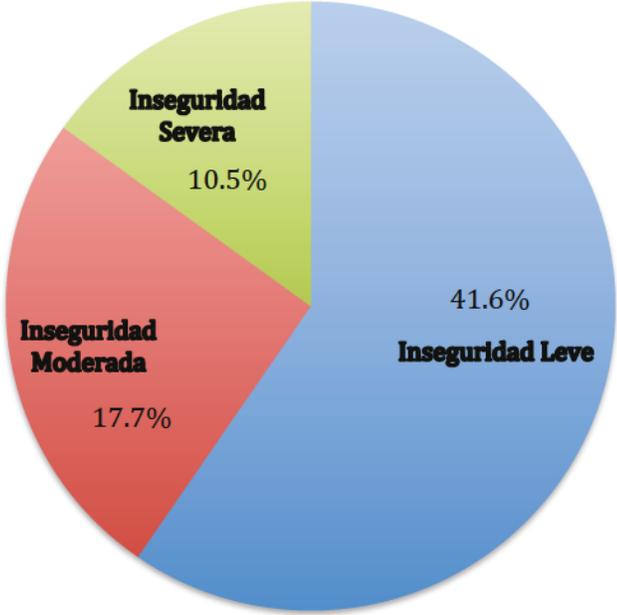
La proporción de hogares con percepción de seguridad alimentaria²⁷⁶ en el ámbito nacional para el año 2012 fue de 30.0%. El 70.0% de los hogares se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria:

²⁷⁵ Ver capítulo 1, 1.1 Concepto del derecho a la alimentación del presente trabajo.

²⁷⁶ En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT 2012) se incluye por primera vez la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) con el fin de estimar la proporción de hogares mexicanos que han experimentado inseguridad alimentaria y asociar dicha condición con variables de bienestar, indigenismo, cobertura de programas sociales de ayuda alimentaria y con la presencia de baja talla en niños. La ELCSA consta de 15 preguntas con opciones de respuesta “sí” o “no” dirigidas al jefe de familia o a la mujer encargada de preparar los alimentos en el hogar. El periodo de referencia para las preguntas son los tres meses previos a la aplicación del cuestionario. La escala clasifica a los hogares en cuatro categorías, dependiendo del número de respuestas positivas y si cuentan o no con integrantes menores de 18 años: seguridad alimentaria; Inseguridad aliementaria (IA) leve (cuando se ha experimentado disminución de la calidad de la alimentación); IA moderada (disminución de la cantidad de alimentos); IA severa (un adulto o niño no comió en todo un día). Ver Escala Latoniamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria, Manual de uso y operación, FAO, mayo 2012. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3065s.pdf> consultado 1 octubre 2015.

Gráfica1. Porcentaje de población según categorías de inseguridad alimentaria.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)

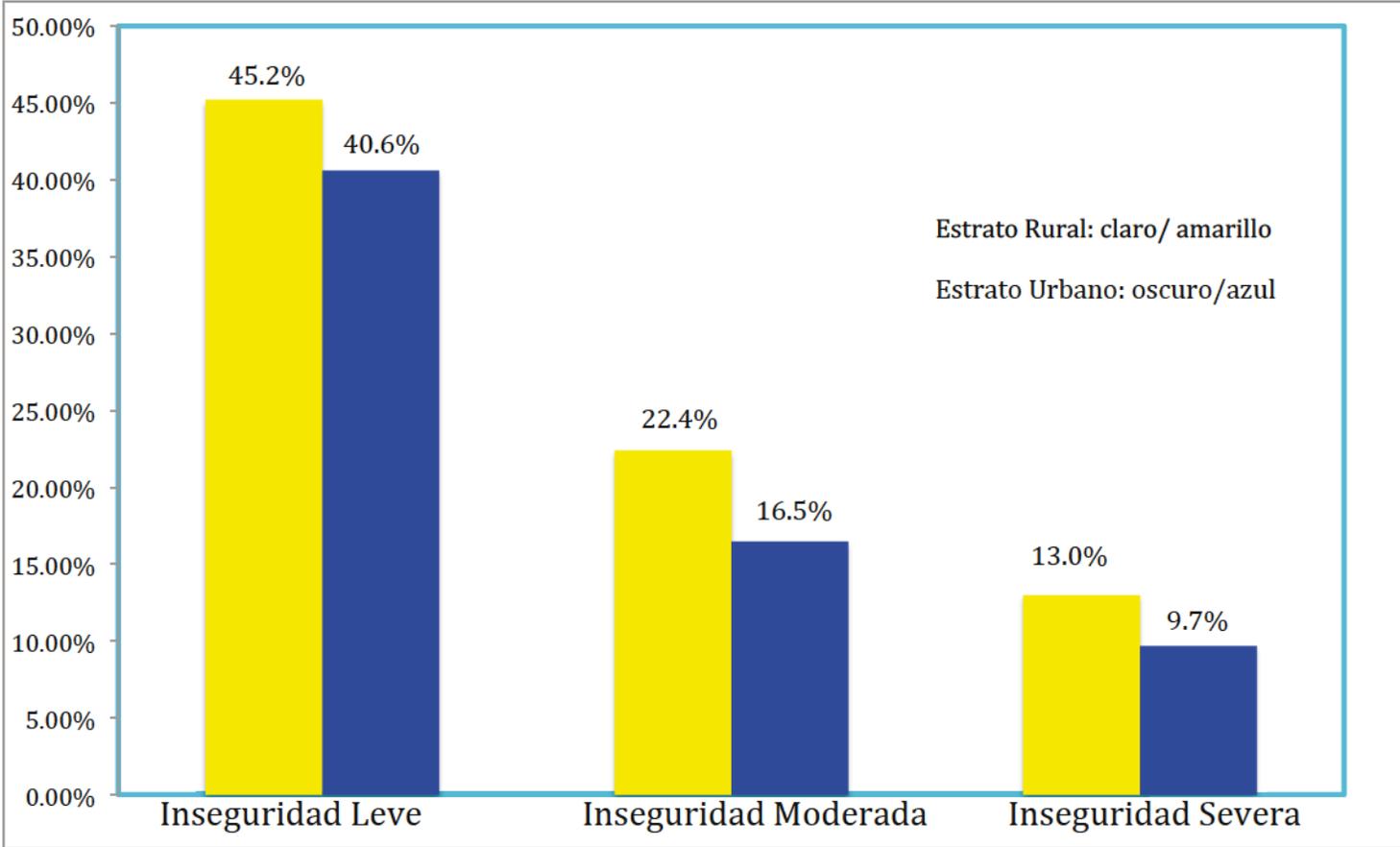


El 80.8% de los hogares que viven en el estrato rural fueron clasificados en algún nivel de inseguridad alimentaria. En el estrato urbano se observó una prevalencia de inseguridad alimentaria de 67.0%²⁷⁷.

²⁷⁷ Diferencia de 13% entre población rural y urbana. Zonas rurales: Localidades menores a 2 mil 500 habitantes, zonas urbanas: Localidades con 2 mil 500 y más habitantes. CONEVAL *Metodología de la Medición Multidimensional de Pobreza*, México, 2014. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%
c3%b3n/Metodologia.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Metodologia.aspx) Consultado 30 de mayo 2015.

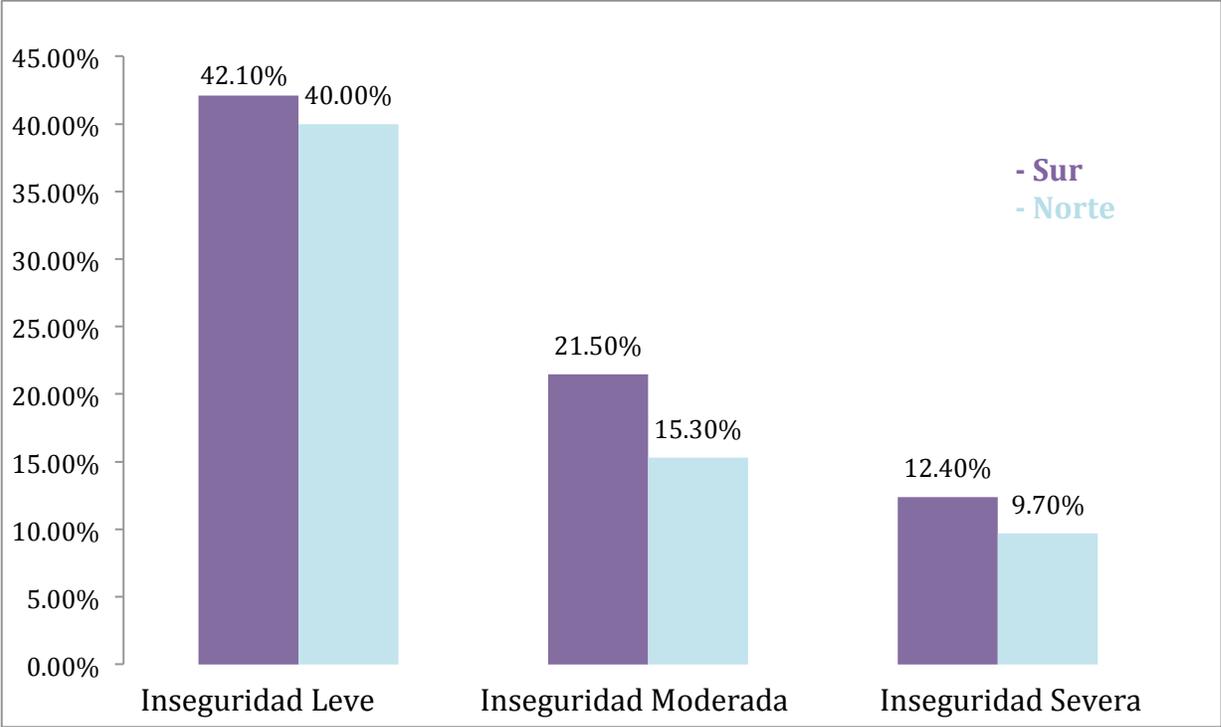
Gráfica 2. Prevalencia de los estratos rurales y urbanos con inseguridad alimentaria.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



La inseguridad alimentaria tiene un mayor impacto en los Estados del sur del país y como veremos Tabasco es el estado con mayor población en esta situación.

Gráfica 3. Porcentaje de las zonas de la República Mexicana con inseguridad alimentaria.
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



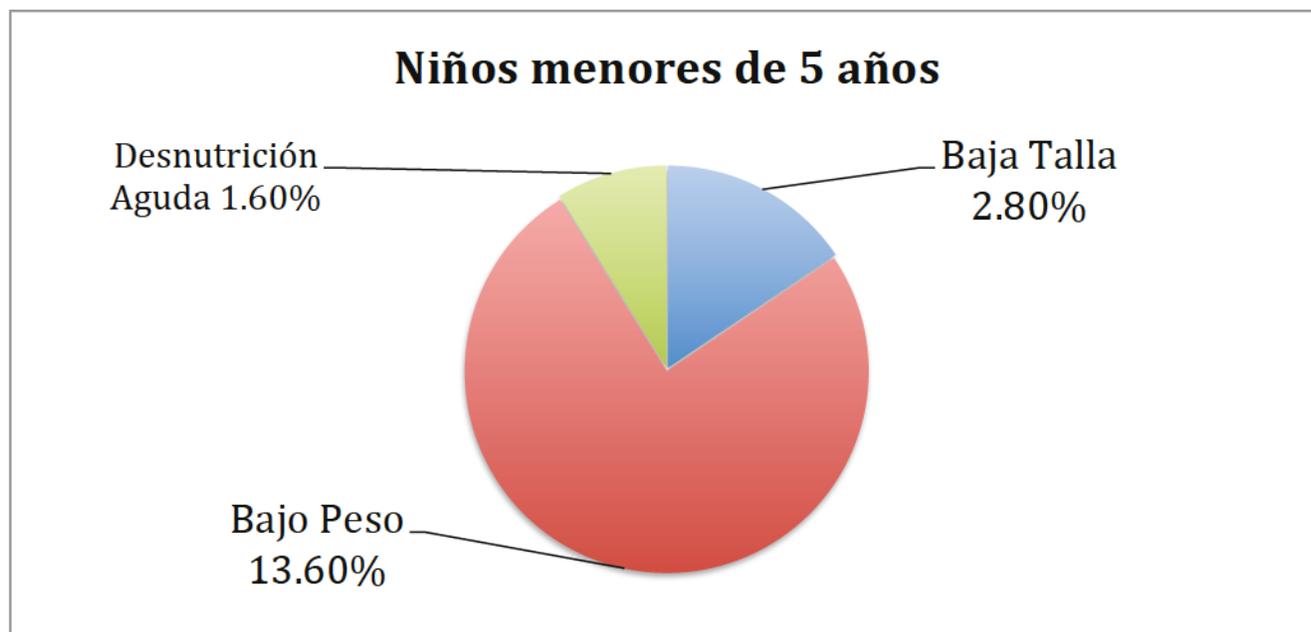
Según los datos de la ENSANUT 2012, 4 de cada 10 hogares clasificados como indígenas o pertenecientes al tercil bajo de condiciones de bienestar, reportan haber experimentado inseguridad alimentaria moderada y severa en los tres meses previos a la aplicación de la escala. Los programas sociales de distribución de alimentos tienen mayor cobertura en los hogares indígenas, que habitan en áreas rurales o clasificados en el tercil bajo de condiciones de bienestar, pues alrededor de seis de cada diez hogares son cubiertos por dichos programas²⁷⁸. Estos datos nos reflejan la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas las poblaciones indígenas, por diversas causas que se analizarán en el tercer capítulo y la dependencia de los programas de ayuda alimentaria.

1.2. Desnutrición y anemia.

²⁷⁸ Subrayado nuestro.

La desnutrición ha disminuido en los últimos años, sin embargo sigue presente en todo el país. Se requiere poner especial atención a los primeros años de vida, comenzando por el tema de la lactancia materna.

Gráfica 4. Desnutrición aguda, falta de talla y peso en menores de 5 años.
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



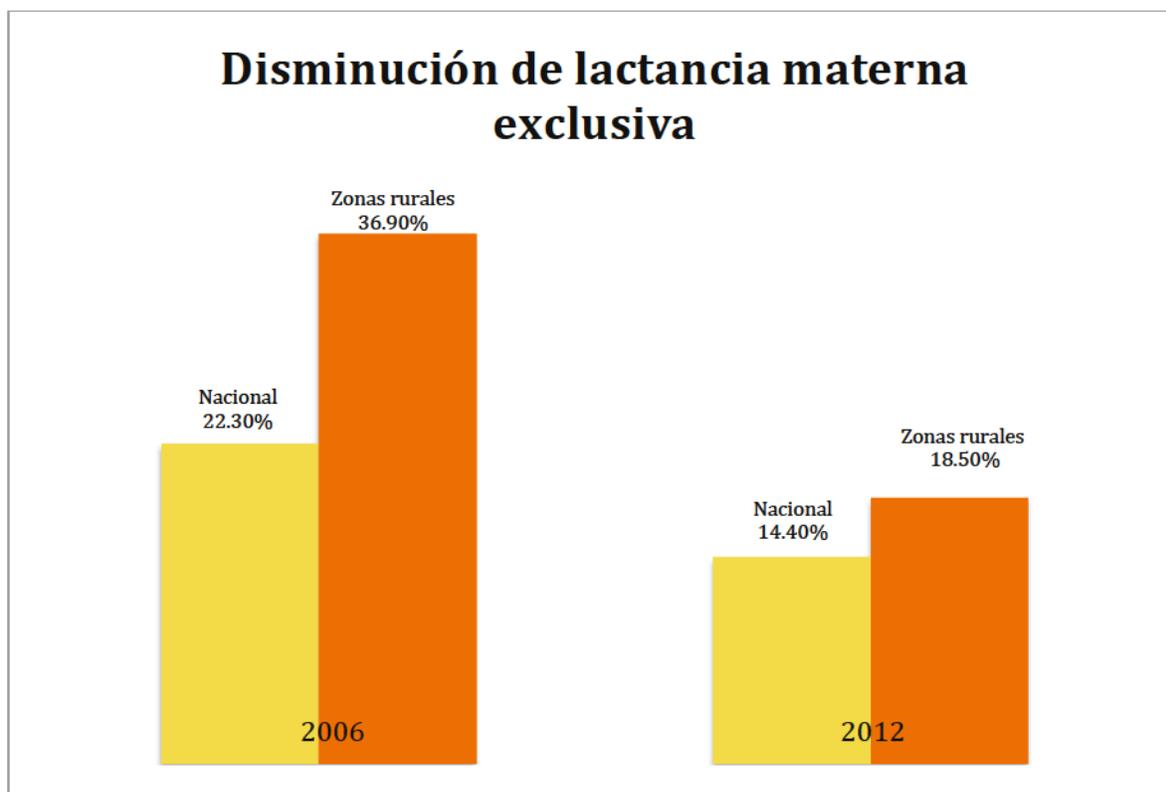
Las mayores prevalencias de baja talla se encuentran en el sur del país con 19.2%; a su vez, las localidades rurales de esta región presentan una prevalencia del 27.5%, 13.9 puntos porcentuales arriba del promedio nacional (13.6%)²⁷⁹.

El análisis de las prácticas de alimentación infantil en niños menores de dos años mostró que solo el 38.3% de los niños son puestos al seno en la primera hora de vida, mientras que el porcentaje de niños de seis meses que reciben lactancia materna exclusiva es sumamente bajo, 14.4%²⁸⁰. Al año sólo la tercera parte de los niños recibe lactancia materna, y a los dos años tan sólo la séptima parte.

²⁷⁹ Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT 2012, Resultados Nacionales, México 2012.

²⁸⁰ Subrayado nuestro.

Gráfica 5. Disminución de la lactancia materna exclusiva entre los años 2006 al 2012.
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



La ENSANUT da cuenta de los resultados de la erradicación de la a desnutrición aguda en niños (emaciación). La desnutrición crónica (medida a través de la talla para la edad) ha continuado disminuyendo en todas las regiones del país, y particularmente entre las más pobres. La prevalencia de anemia presenta una disminución sostenida, con mayores decrementos en el periodo de mayor importancia para el desarrollo de los niños, entre los 12 y 23 meses de vida²⁸¹.

En los niños preescolares la prevalencia de anemia fue del 23.3%. La mayor prevalencia de anemia (38%) se observó en los niños de 12 a 23 meses de edad. De 1999 a 2012 la prevalencia de anemia en escolares disminuyó de 15.2% a 10.1%. Al comparar los datos actuales con los de la ENSANUT 2006, se observa una disminución de la anemia en adolescentes del 9.2% al 5.6% en el ámbito nacional.

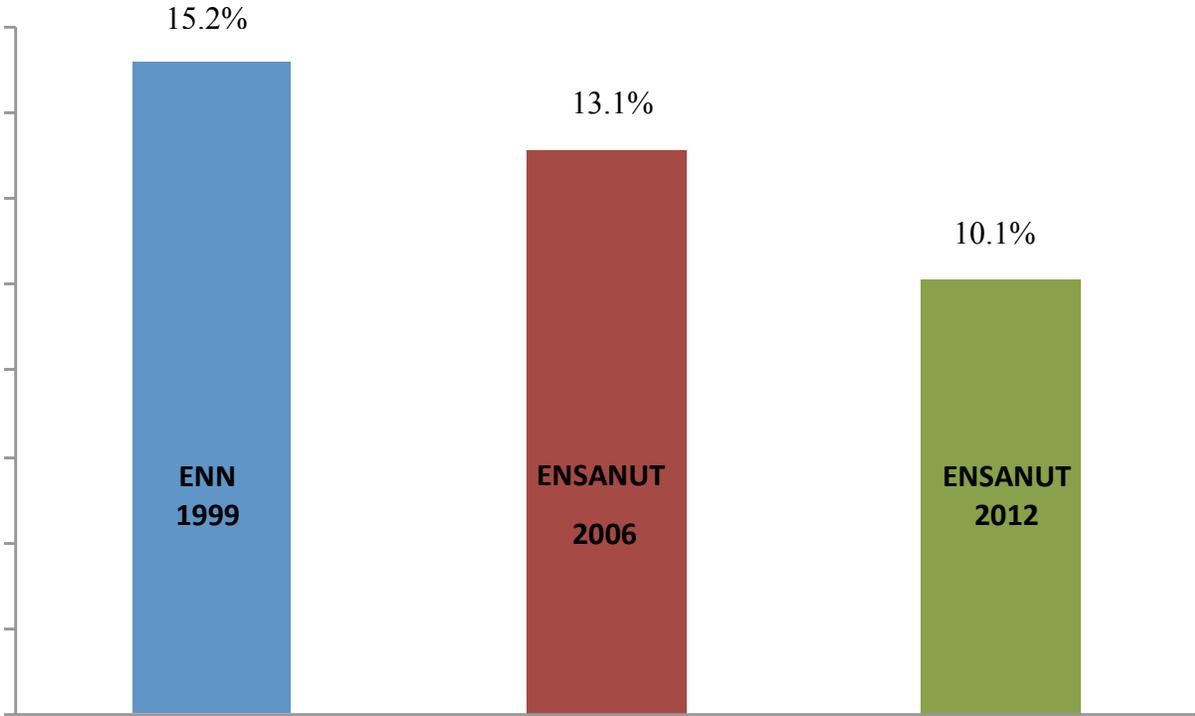
²⁸¹ ENSANUT 2012, *op. cit.*, p. 4.

Grafica 6. Comparación prevalencia de la anemia en menores de 5 años de edad.
(Elaboración Propia con datos ENSANUT 2012)



Gráfica 7. Comparación de la prevalencia nacional de anemia en niños de 5 a 11 años de edad. (Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)

E



Gráfica 8. Comparación de la prevalencia nacional de anemia en los adolescentes de 12 a 19 años de edad de la ENSANUT en 2006 y 2012, por sexo.

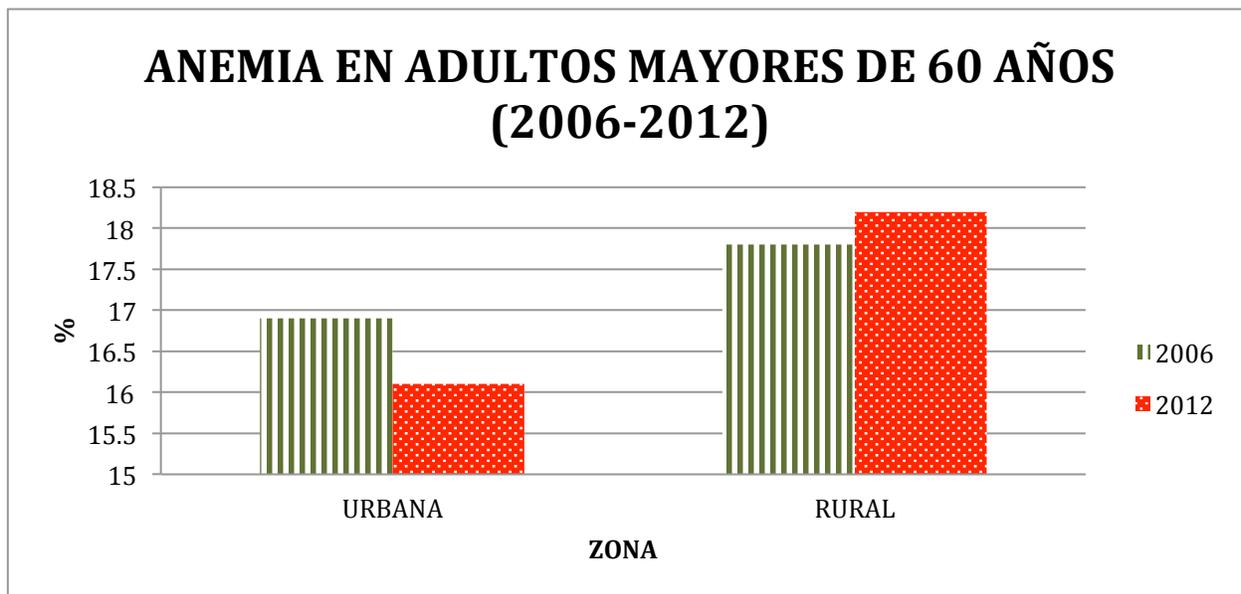


Gráfica 9. Anemia en mujeres embarazadas y no embarazadas. (Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



Gráfica 10. Prevalencia de de anemia en adultos mayores de 60 años.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)

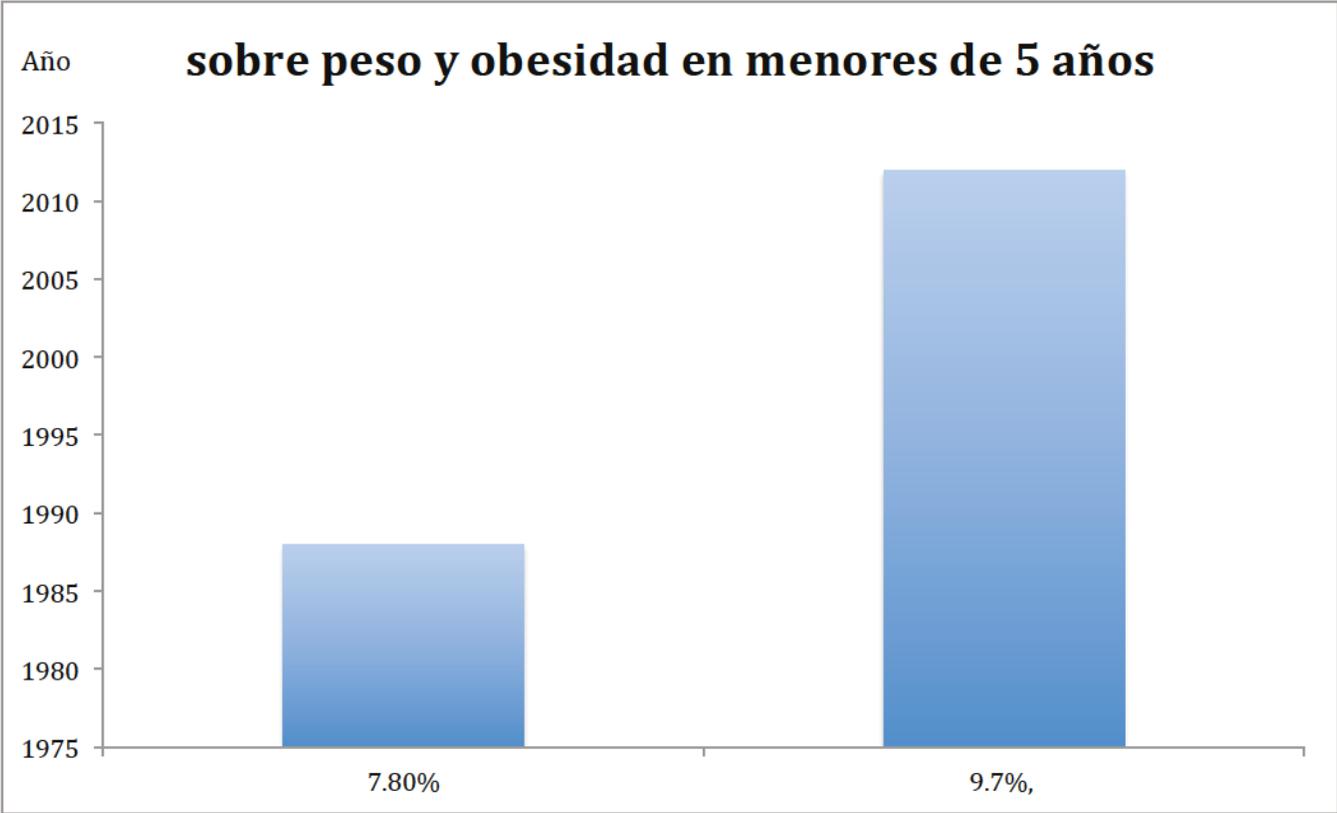


1.3. Sobrepeso y obesidad.

El sobrepeso y la obesidad requieren un apartado especial en este estudio debido al gran porcentaje de población en esta situación. A pesar de la reducción en la velocidad de crecimiento que se presentó para 2012, los resultados siguen siendo no aceptables.

Gráfica 11. Se ha registrado un ligero ascenso entre 1988 y 2012. En relación con el sobrepeso y la obesidad en menores de cinco años.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



El principal aumento de la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se observa en la región norte del país, con 12%.

Grafica 12. Los niños en edad escolar (ambos sexos), de 5 a 11 años, presentaron una prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en 2012 de 34.4%.

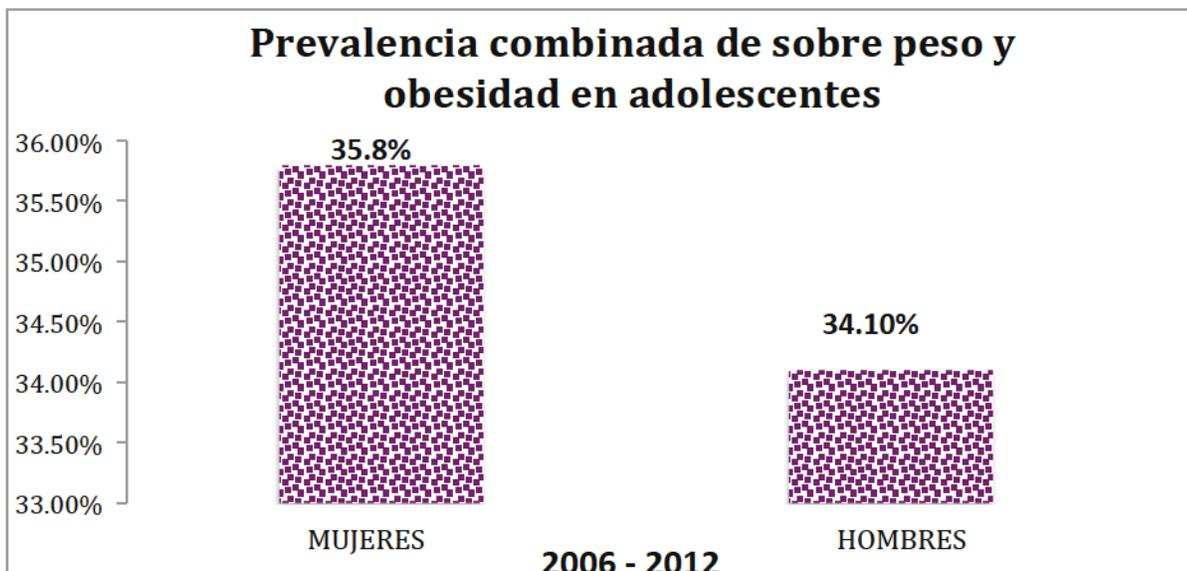
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



De acuerdo a la ENSANUT 2012, 35% de los adolescentes de entre 12 y 19 años presenta sobrepeso u obesidad. Uno de cada cinco adolescentes tiene sobrepeso y uno de cada diez presenta obesidad. La prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en adolescentes fue de alrededor de 35.8% para el sexo femenino y 34.1% en el sexo masculino.

Gráfica 13. Prevalencia nacional combinada de sobre peso y obesidad para adolescentes.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



La ENSANUT 2012 reveló una prevalencia combinada de sobrepeso u obesidad en adultos de 73% para las mujeres y 69.4% para los hombres²⁸². De 1988 a 2006 la prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años incrementó 41.2% y la de obesidad 270.5%²⁸³.

Gráfica 14. Sobre peso y obesidad en adultos.

(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



²⁸² Subrayado nuestro.

²⁸³ ENSANUT 2012, *op. cit.*

1. 4. Pobreza.

Como se ha señalado en el marco teórico del presente trabajo, la pobreza está directamente relacionada con los principales problemas que dificultan hacer efectivo el derecho a la alimentación, por ello se requiere analizar las cifras de pobreza en México. Según la metodología utilizada por el CONEVAL, la población en pobreza es aquella que tenga al menos una carencia social y un ingreso menor al de la línea de bienestar²⁸⁴.

En 2012 existían en México 53.3 millones de pobres, equivalente al 45.5 % de la población para 2014 esta cifra pasó a 55.3 millones de pobres equivalentes al 46.2 % de la población (el aumento se debió a la caída en el ingreso)²⁸⁵. La población en pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínima y además tiene 3 o más carencias sociales.

²⁸⁴ Línea de Bienestar y la Línea de Bienestar Mínimo. La primera hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La segunda permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. Cfr. Metodología para la medición..., CONEVAL 2014, *op. cit.* p. 40. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la institución pública encargada de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales. Según la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la medición de la pobreza debe utilizar información generada por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), reportarse cada dos años a nivel nacional y entidad federativa, cada cinco años a nivel municipal. Para la medición se toma en cuenta las proyecciones que estima el CONAPO (Consejo Nacional de Población), actualizadas cada vez que se realiza un censo o conteo poblacional. Las variables para la medición de la pobreza son población, ingreso y carencias promedio. Las dimensiones de la pobreza según la LGDS son ingreso percapita (línea de bienestar) y carencias promedio (rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social). A las carencias se les relaciona directamente con los derechos sociales. Los datos sobre la medición de la pobreza se obtuvieron del documento CONEVAL, Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014, julio de 2015, México, .DF. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf Consultado 23 julio 2015.

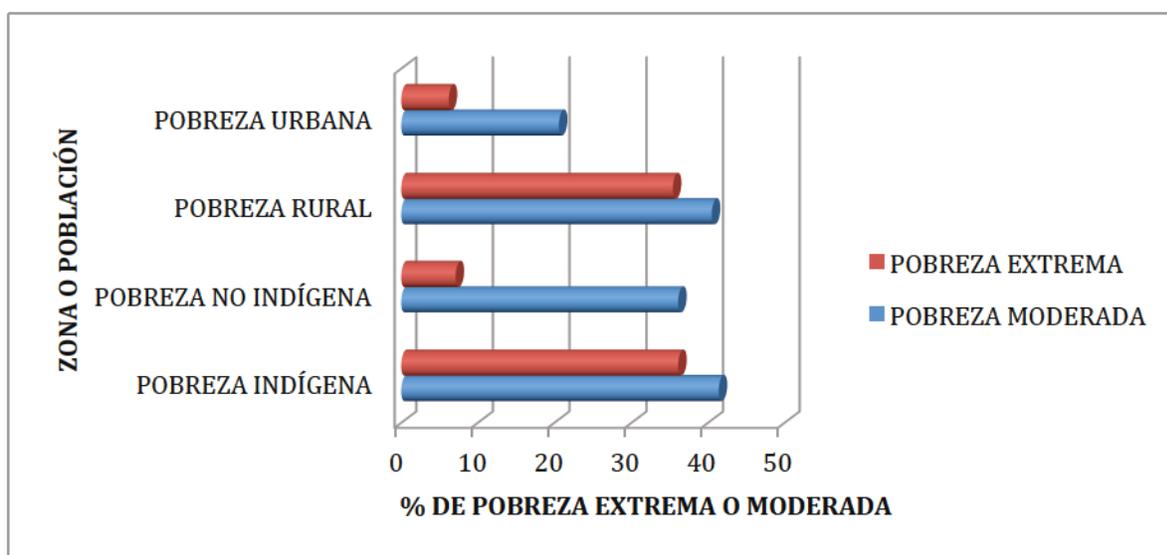
²⁸⁵ De acuerdo con los datos del INEGI, en 2014 el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar se redujo en términos reales en 3.5% entre 2012 y 2014. Es decir, el poder de compra de las familias promedio se redujo. **Los resultados indican que la reducción del ingreso, entre estos dos años, fue para todos los deciles de ingreso, excepto para el primero que corresponde a la población más pobre, mismo que se incrementó en 2.1%. La reducción del ingreso de los hogares tuvo un efecto negativo para la pobreza, pero el incremento del ingreso en el decil de mayor pobreza contribuyó a la reducción de la pobreza extrema.** Los resultados de la pobreza y la pobreza extrema entre 2012 y 2014 pueden ser explicados en buena medida por el ingreso, así como por la evolución de las carencias sociales y la dinámica demográfica. CONEVAL, Comunicado de prensa 005, 23 de julio 2015. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf Consultado 26 julio 2015.

Para 2012 existían 11.5 millones de personas en pobreza extrema, equivalente al 9.8 % de la población, para 2014 se disminuyó la pobreza extrema al 9.5 % de la población, es decir 11.4 millones de personas.

Según el CONEVAL de 2012 a 2014 el número de personas con carencias por acceso a la alimentación aumentó de 23.3 %, a 23.4 %, de 27.4 millones de personas a 28 millones²⁸⁶. Entre las cifras encontradas destaca la disparidad entre población rural y urbana, así como la población indígena y no indígena. Siendo más afectada la población rural e indígena.

Gráfica 15. Pobreza rural/urbana e indígena/no indígena²⁸⁷.

(Elaboración propia con datos Medición de la pobreza CONEVAL 2014)



En términos de acceso y capacidad de adquirir alimentos se identificó, en 2008, que la población con menores ingresos destina un mayor porcentaje del gasto total a su

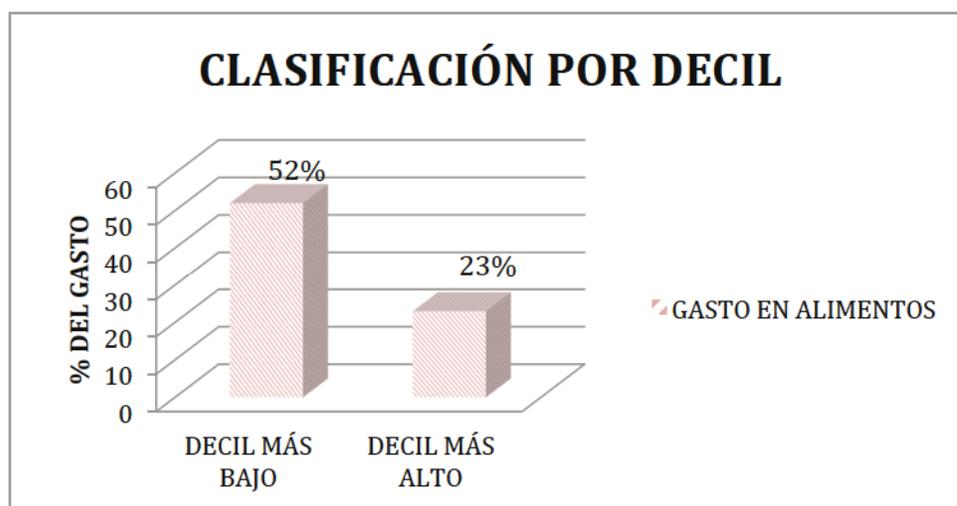
²⁸⁶ Tanto la reducción del ingreso por hogar entre 2012 y 2014 como la dinámica demográfica fueron factores en el incremento de la pobreza en este periodo. El aumento del ingreso del decil con mayor pobreza (decil I), así como la disminución de carencias sociales de esa población contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema entre 2012 y 2014. CONEVAL, Comunicado de prensa 005, *op. cit.*

²⁸⁷ Para 2014 la población indígena en pobreza moderada fue de 41.4 % y pobreza extrema 31.8 %, frente al 36.1% en pobreza moderada y 7.1 % en pobreza extrema para la población no indígena. Para 2014 la pobreza rural moderada fue de 40.5 % y la urbana de 35.4 %. La pobreza extrema rural fue de 20.6 % y la urbana de 6.2%. CONEVAL, *Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas, op. cit.*

alimentación. Lo cual refleja una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares mexicanos de menores ingresos ante un alza de precios de los alimentos²⁸⁸.

Gráfica 16. Porcentaje de gasto en alimentos del total del gasto en el hogar.

(Elaboración propia con datos IEPDS CONEVAL 2011)



1.5. Análisis de las cifras oficiales relacionadas con el derecho a la alimentación en México.

1. Alto porcentaje de la población (70%) se percibe con inseguridad alimentaria, es decir perciben que no tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana.
2. Existe una marcada diferencia entre la población rural y urbana que se percibe con inseguridad alimentaria con una diferencia de 13% en contra de la población rural.

²⁸⁸ Otro elemento para analizar es de acuerdo al ingreso, el gasto en alimentos y su relaciona con la calidad de los alimentos (en cuanto a aporte nutricional) y la obesidad. CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, en Materia de Acceso a la Alimentación 2011* (IEPDS 2011), p. 17. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Documentos%20tem%C3%A1ticos%20IEPDS2011/IEPDS%20Alimentacion%202011.pdf> Consultado 23 julio 2015.

3. La población indígena es notablemente afectada ante la inseguridad alimentaria moderada y severa, percibiéndose un 40% en esta situación.
4. En este sentido existe una mayor cobertura de los programas sociales para la población indígena, donde 6 de cada 10 hogares reciben algún tipo de apoyo, para lo cual se requiere analizar la dependencia de este grupo en situación de vulnerabilidad de los programas sociales. La generación de dependencia sin la creación de mecanismos por lo cuales ellos mismos puedan hacer efectivo su derecho a la alimentación, es un obstáculo al derecho y su posible uso con fines clientelares y político electorales contravienen las obligaciones internacionales del Estado.
5. Los datos sobre la lactancia materna son muy graves desde el nacimiento y acentuándose en los siguientes 6 meses de vida. El descenso en los últimos años requiere medidas inmediatas y urgentes de política pública. El descenso ha sido mayor porcentualmente en el área rural, una vez más se identifica una mayor afectación en esta población. Población urbana disminuyó 7.9 % y población rural 18.4 %.
6. A pesar de la disminución en la anemia en la mayoría de los grupos poblacionales por edad, los niveles son altos especialmente en los niños de 12 a 23 meses. Este dato relacionado con la bajísima lactancia materna requiere poner énfasis en los programas nutricionales de los primeros años de vida ya que determinará el estado de salud de las personas para el resto de sus vidas.
7. Las cifras de sobrepeso y la obesidad en México reflejan una situación grave y urgente por ello le dedicaremos un apartado especial. Esto ha sido reconocido por las instituciones públicas, sin embargo, como se estudiará más adelante las acciones de política pública han sido insuficientes.
8. La cifra de pobreza sigue siendo muy elevada, casi la mitad de la población vive en pobreza, obstaculizando la efectividad del derecho a la alimentación y generando dependencia de los programas sociales.
9. En la medición de la pobreza es marcada una vez más la diferencia entre población urbana y rural. Con una diferencia de 14.4 % entre estos dos grupos poblacionales para pobreza extrema.

10. De acuerdo al porcentaje del gasto en alimentos es posible notar la marcada vulnerabilidad en la alza de precios de la población más pobre.

Sobre la base de las obligaciones internacionales del Estado y las cifras que nos permiten un acercamiento al derecho a la alimentación en México, procedemos al análisis de las políticas públicas implementadas. Las agrupamos de acuerdo a los principales problemas y a la revisión que realizó el Relator Especial del derecho a la alimentación en su visita.

2. Pobreza y programas de desarrollo social.

El gobierno mexicano ha relacionado directamente el problema de la alimentación en México a la pobreza extrema y en esa vía ha encaminado sus políticas públicas, especialmente las de desarrollo social. A continuación abarcamos las políticas públicas desarrolladas de los últimos años en este rubro desde la perspectiva de las obligaciones internacionales del Estado. Diferenciamos los programas de desarrollo social que en específico tienen un componente sobre alimentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que es una estrategia nacional de la cual forman parte programas de diferentes sectores gubernamentales, pero con una orientación predominante de desarrollo social.

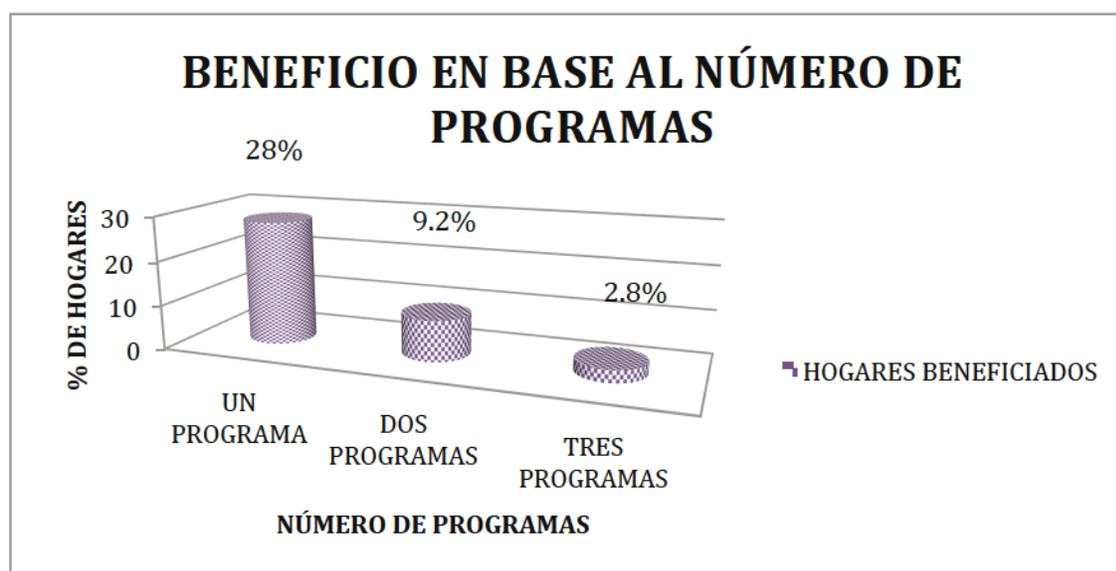
2.1. Programas de desarrollo sociales sobre alimentación.

El CONEVAL reconoce que en e 2010 el Gobierno Federal tenía cinco programas relacionados directamente con la alimentación, que equivalían al 50 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función de asistencia social del gasto en desarrollo social; es decir, \$39,198 millones de pesos. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (antes Progresas, luego Oportunidades, ahora Prospera), Programa de apoyo alimentario (PAL), Programa de abastro rural (tiendas Diconsa), Programa de Abasto Social de leche y Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, SA de CV . Estos programas representaron el 2 % del universo de 273 programas de desarrollo social del Inventario CONEVAL. Sin embargo, se identifican otros dos programas

adicionales, no contados entre los cinco, que tienen acciones dirigidas al acceso de alimentos (albergues indígenas y desayunos escolares que son instrumentados por la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas y por los sistemas estatales de desarrollo integral infantil DIF²⁸⁹, respectivamente)²⁹⁰.

Para el año 2012 alrededor del 39.9% de los hogares en todo el país informaron recibir beneficios de uno o más programas, incluidos los de desarrollo social, o de salud con componentes de nutrición o alimentación, o con transferencias monetarias.

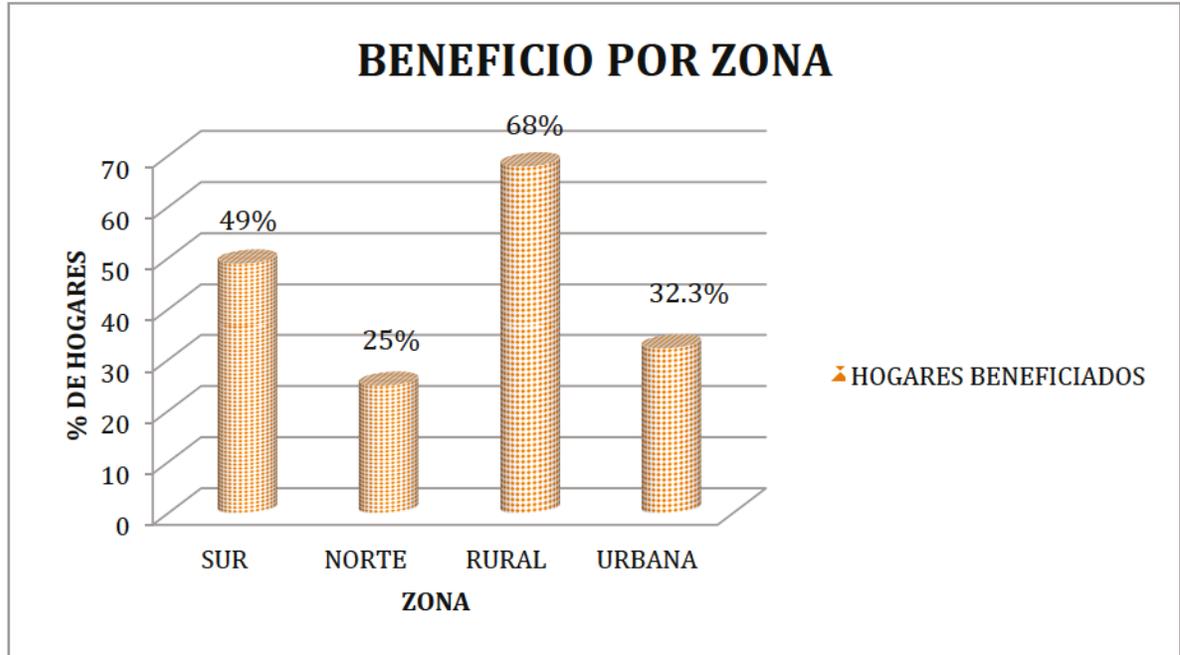
Gráfica 17. Porcentaje de población beneficiada por número de programas.
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



²⁸⁹ Actualmente, *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2015*, Disponible en <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2014/12/Lineamientos-EIASA-2015-.pdf> Consultado 23 julio 2015. “Como parte de esta evolución, en 2014 el objetivo de la EIASA privilegia el concepto de seguridad alimentaria, con lo que se busca dar respuesta oportuna y con calidad a las necesidades de la población sujeta de asistencia social alimentaria, en el contexto de la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. Se enfoca a desayunos escolares, atención a menores de 5 años en riesgo (no escolarizados), sujetos vulnerables y familias en desamparo”.

²⁹⁰ IEPDS 2011, *op. cit.*, pp.18-20.

Gráfica 18. Proporción de hogares beneficiados por zonas.
(Elaboración propia con datos ENSANUT 2012)

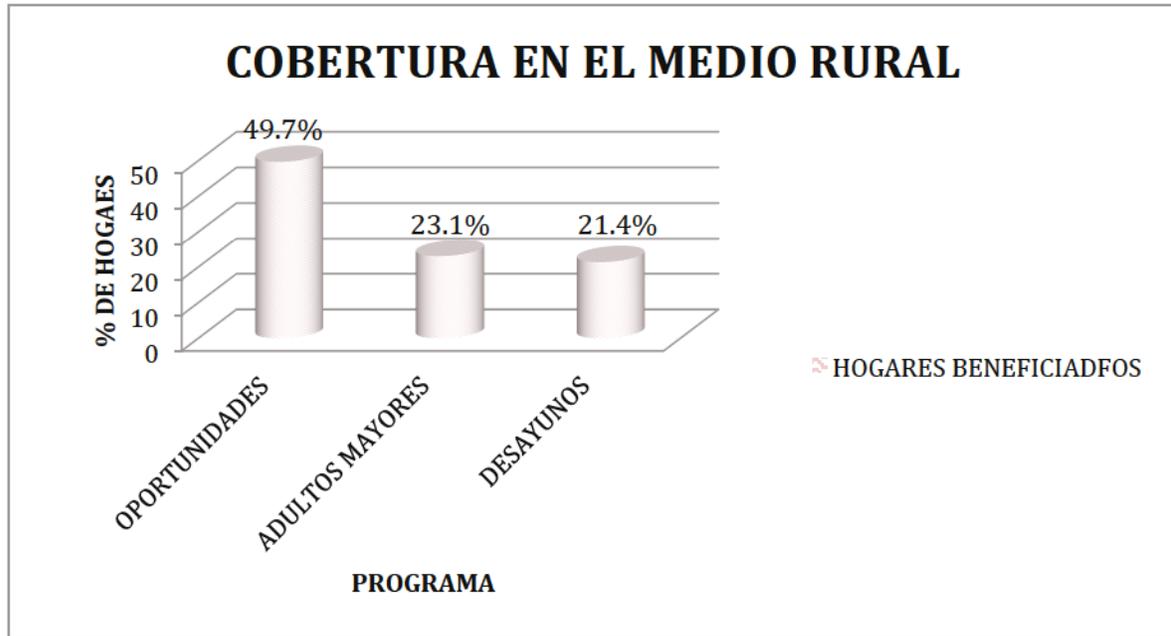


Gráfica 19. Programas con mayor cobertura²⁹¹.
(elaboración propia con datos ENSANUT 2012)



²⁹¹ Los programas con mayor cobertura en el país eran: Oportunidades, beneficiando a 18.8% de los hogares; Adultos Mayores con 12.6% de cobertura; desayunos escolares con 12.2%, y Liconsa, que cubre a 9.7% de los hogares.

Gráfica 20. Programas con mayor cobertura en el medio rural.
(Elaboración propia, con datos ENSANUT 2012)



El análisis de la distribución de los programas por región mostró que Oportunidades (Prospera) es el programa con mayor cobertura en el sur, con 33.4%, mientras que Liconsa y el Programa de Desayunos Escolares tienen su mayor cobertura en la región Ciudad de México, con 25.6% y 18.4%, respectivamente. De 2006 a 2012 la cobertura del Programa Oportunidades (Prospera) aumentó en 744 700, mientras que Desayunos Escolares creció del 7.1% al 12.2% de cobertura, Liconsa aumentó del 7.8% al 9.7% y el Programa de Apoyo Alimentario incrementó sus beneficiarios del 0.6% al 2.0%²⁹².

Sobre los programas de desarrollo social el informe del Relator destaca que desde la Ley General de Desarrollo Social de 2004, que sienta las bases para los programas, se carece de un enfoque de derechos humanos, asimismo señala que tampoco prevé cobertura universal o define las condiciones de privación socioeconómica para tener derecho a la asistencia, ni define un recurso efectivo ante tribunales. Los recursos disponibles son administrativos (En el caso del gobierno federal la Secretaría de la Función Pública y sus

²⁹² ENSANUT 2012, *op. cit.*

Órganos Internos de Control que actúan a través de la Ley Federal de Responsabilidades de Administrativas de los Servidores Públicos). El informe analiza los principales programas de desarrollo social y destaca que México ha sido un país pionero en programas condicionales de transferencia en efectivo (1997 con la puesta en marcha de Progres-Oportunidad-Prospera)²⁹³. A cuatro años de distancia ha existido continuidad en los programas (se han elaborado algunas modificaciones en sus reglas de operación principalmente Prospera), pero la medida más relevante ha sido la Estrategia Nacional “Cruzada contra el Hambre” (en adelante la Cruzada). Previo al análisis de la Cruzada cabe destacar algunas observaciones sobre los principales programas sociales asociados a la alimentación.

En las reglas de operación de Prospera se ha incluido el tema de los derechos humanos pero a manera de discurso²⁹⁴, ya que en las mismas no encontramos los mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas (diferente a los que ya existían a través de ley de responsabilidad de los servidores públicos) que se asegura otorgan el enfoque de derechos humanos. Tampoco una alineación con el contenido de los derecho sociales como sería el caso de la alimentación, salud y educación.

El programa Prospera dispone que a través de las Delegaciones de SEDESOL en los estados de la República se otorgará y promoverán las facilidades para que las familias beneficiarias que quieren emprender un negocio o proyecto productivo puedan hacerlo a través del contacto directo con 15 programas federales y diversas organizaciones privadas. En las reglas de operación no se dispone de un indicador al respecto a pesar de ser este un elemento fundamental para superar el asistencialismo y la dependencia de programas gubernamentales.

²⁹³ O. de Schutter, *Informe de Misión a México*, op. cit., párr. 21.

²⁹⁴ “Asimismo, reconociendo la importancia de que las familias superen por su propio esfuerzo la condición de pobreza en que viven, PROSPERA Programa de Inclusión Social impulsa la participación social, a través del desarrollo comunitario, voz ciudadana, **exigibilidad de los derechos** y rendición de cuentas, como elementos que coadyuvan al desarrollo humano y a la **cohesión social dentro de un Esquema de Derechos** impulsado desde las diversas acciones implementadas por el Gobierno de la República”. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. DOF 30 diciembre 2014, Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf Consultado 23 julio 2015.

Prospera por sus características tiene cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permiten operar en forma integral los componentes del programa. Entonces la población de las comunidades más alejadas como sucede con gran parte de las comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara quedan fuera del programa.

Sobre las transferencias en efectivo, ¿Cómo se garantiza que se utilizan los recursos para los fines que han sido establecidos en las reglas de operación? Pueden no gastarse en alimentos sino en otro tipo de productos y en su caso por alimentos con alto contenido de calorías y poco valor nutricional²⁹⁵. En 2009 investigadores del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, recomendaron el seguimiento puntual del destino de las transferencias en efectivo para asegurar el correcto funcionamiento del programa Oportunidades²⁹⁶.

Una observación interesante, sobre cómo los recursos de los programas de desarrollo social no son siempre utilizados de la forma más eficiente, es que las tiendas de Diconsa venden alimentos a precios subvencionados a todos, no solo a las familias por debajo del umbral de la pobreza; ya que la selección de los destinatarios se basa en un criterio exclusivamente geográfico. Subsidio no focalizado a la población más pobre y/o en

²⁹⁵ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA, op. cit.

²⁹⁶ “La transferencia monetaria se ha constituido como el eje del programa y el articulador de todas las acciones de corresponsabilidad. Si bien esto obedece a razones estructurales de la concepción de política económica a la que responde Oportunidades, no se ha tenido cuidado de estimular mecanismos para inducir la calidad de la ampliación del consumo familiar involucrado. De hecho en un principio se adujo que no era función del gobierno interferir en la libre decisión de las familias acerca del destino de la transferencia monetaria, y que bastaban los mecanismos de corresponsabilidad para asegurar el impacto positivo del apoyo económico en la educación, la salud y la nutrición. Sería conveniente revisar este concepto. Los apoyos monetarios se entregan para la adquisición de alimentos, fundamentalmente para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar, pero no se hace un seguimiento para conocer el destino de los recursos y tampoco hay sanciones para incumplimientos de la corresponsabilidad en la adquisición de los alimentos o de los útiles escolares”(...). Adolfo Chávez Villasana, Abelardo Ávila Curiel, Complementariedad y Articulación entre los Programas Gubernamentales de Nutrición y Abasto, Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, México 2009. Disponible en [file:///Users/artemisa/Downloads/Producto%20final%20_Nutricion%20y%20Abasto\(1\).pdf](file:///Users/artemisa/Downloads/Producto%20final%20_Nutricion%20y%20Abasto(1).pdf) Consultado 23 julio 2015.

situación de vulnerabilidad²⁹⁷.

Los aspectos que deberían mejorarse los ubica el Relator en dos grupos. En primer lugar, la definición de los beneficiarios de los programas destinados a las familias más pobres en la legislación pertinente debería ser más clara, lo cual facilitaría que las familias excluidas injustificadamente presentaran quejas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley general de desarrollo social, de 2004. “La definición de los beneficiarios como titulares de derechos y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, mejoraría la selección de los destinatarios y reduciría el riesgo de exclusión”. Por otra parte cuestiona el Relator la selección de las localidades y beneficiarios, y observa que su criterio geográfico de selección de destinatarios no es compatible con un enfoque basado en los derechos²⁹⁸.

En segundo lugar, considera el Relator es importante que estos programas presten mayor atención a la adecuación de los alimentos proporcionados. El informe menciona dudas sobre los beneficios de la papilla (Nutrisano) para niños de 6 a 23 meses incluida en Oportunidades. Asimismo, recomienda que en el caso de las familias que dependen de las tiendas de Diconsa (especialmente en las localidades en las que son la única manera de que las familias accedan a los alimentos) surtan de una amplia gama de alimentos frescos, en particular frutas y verduras, para dietas más saludables. Esto sobre todo es relevante tomando en cuenta el problema de obesidad y sobrepeso. En el siguiente apartado

²⁹⁷ O. de Schutter, *Informe de Misión a México*, *op. cit.*, párr. 23.

²⁹⁸ *Ibid.* párr. 26. “En la actualidad, los beneficiarios son familias de determinadas zonas consideradas desfavorecidas sobre la base de mapas levantados por el CONEVAL y que cumplen los requisitos de privación sobre la base de un cuestionario (Cuestionario Único de Información Socioeconómica) que deben rellenar con información sobre su situación socioeconómica. Aunque el Relator Especial quedó impresionado por la alta calidad del trabajo del CONEVAL, observa que su criterio geográfico de selección de destinatarios no es compatible con un enfoque basado en los derechos. Un programa de asistencia social basado en los derechos humanos prevería la cobertura universal o definiría para todo el país, en la legislación, las condiciones de privación socioeconómica que deben cumplir las familias o los particulares para tener derecho a la asistencia”. Ver, Reglas de operación Prospera 2015. “El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias es el siguiente y consta de dos etapas: a) selección de localidades, b) focalización de familias. Selección de localidades El universo de atención está conformado por el total de localidades del país, cuya atención se priorizará, tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL, el índice de marginación establecido por CONAPO, la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB (área geoestadística básica), colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones y la demanda ciudadana recibida por la Coordinación Nacional, y estará acotada a las estrategias y metas establecidas para el presente ejercicio fiscal”. Riesgo de que queden fuera comunidades y familias que viven en localidades no catalogadas como de alta marginación pero que su situación si lo sea.

abarcaremos con mayor detalle la situación de las tiendas de Abasto rural Diconsa en relación con el grave problema de sobrepeso y la obesidad.

2.2. Cruzada Nacional contra el Hambre.

La cruzada es la estrategia del actual gobierno federal (2012-2018) para abordar el problema del hambre y la alimentación, se dispuso su implementación a principios de la administración con un gran despliegue de cobertura mediática y difusión. Como lo menciona el Comité DESC los Estados deben implementar este tipo de estrategias pero siempre con un enfoque de derechos humanos, por ello en sus observaciones finales, especialmente cuando se trata de América Latina, recuerda se debe poner especial atención en no desarrollar practicas asistenciales y clientelares²⁹⁹. A continuación analizamos la Cruzada Nacional contra el Hambre, estrategia nacional mexicana para hacer efectivo el derecho a la alimentación, a la luz de las obligaciones del Estado.

El 21 de enero del 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE). La Cruzada es una estrategia coordinada por el Gobierno Federal que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema. Esta población (en pobreza extrema de alimentación), constituye la población objetivo de la Cruzada, que en 2010 ascendía a 7.4 millones de personas³⁰⁰, distribuidas en todo el país. La Cruzada está alineada al Plan Nacional de Desarrollo y cabe destacar que dicha población es uno de los 14 indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018³⁰¹.

De acuerdo con el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la

²⁹⁹ Ver capítulo 1 del presente trabajo.

³⁰⁰ Subrayado nuestro.

³⁰¹ Vinculo al PND www.pnd.gob.mx. CONEVAL se expresa de la siguiente manera: “El PND hace referencia constante de los componentes de la pobreza (situación de pobreza y pobreza extrema del país, desigualdad del ingreso, acceso a servicios de salud, vivienda digna, entre otros) e incluye indicadores específicos que permiten dar seguimiento y evaluar esta problemática, a saber: Indicador VII.2.1. Carencias de la población en pobreza extrema: carencias promedio de la población en pobreza extrema. Indicador VII.2.2. Inseguridad alimentaria: población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación”. Ver CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014* (IPEDS 2014), p. 74. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf Consultado 30 agosto 2015.

Cruzada contra el Hambre³⁰², la estrategia tiene los siguientes objetivos:

- 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- 2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- 3) Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.
- 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.
- 5) Promover la participación comunitaria³⁰³.

La CNCH en su inicio se integró por 70 programas federales y se concentró en una primera etapa en 400 municipios. Como veremos uno de los principales cuestionamientos fue la elección de estos primeros 400 municipios.

El Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre crea las siguientes instancias:

Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; integrada por 16 Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). La Comisión tiene por objetivo coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Dicha instancia podrá proponer ajustes en el número y diseño de los programas sociales involucrados en la estrategia, en su cobertura o focalización e incluso, si fuese necesario, podrá modificar sus reglas de operación.

Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; instancia en la que convergen los sectores público, privado y social con el objeto de complementar y fortalecer las líneas de acción de la estrategia, así como impulsar la participación ciudadana en aras de cumplir con los objetivos específicos planteados.

Comités estatales y municipales intersecretariales; son las estructuras territoriales donde confluyen los funcionarios de los tres órdenes de gobierno y donde se

³⁰² *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, 22 enero 2013. Disponible en file:///Users/artemisa/Downloads/1_DECRETO_POR_EL_QUE_SE_ESTABLECE_EL_SISTEMA_NACIONAL_PARA_LA_CRUZADA_CONTRA_EL_HAMBRE.pdf Consultado 23 julio 2015.

³⁰³ *Ídem.*

acuerdan y coordinan los esfuerzos de inversión y operativos en cada uno de los municipios de México sin Hambre.

Comité de Expertos; es la instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación. Representa un espacio de reflexión, diálogo y debate de alto nivel y es el foro en que se generan recomendaciones para la mejora en el diseño, en la coordinación y en la implementación de las acciones. Los convenios con universidades de todos los estados de la República y los foros de reflexión conjunta son los espacios diseñados para su institucionalización nacional.

Comités Comunitarios; integrados por beneficiarios de programas sociales con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada contra el Hambre y los programas que convergen en ésta³⁰⁴. Esta última instancia se relaciona directamente con el objetivo 5 sobre participación comunitaria y busca la legitimidad social de la estrategia.

2.2.1. Evaluación y principales preocupaciones.

La Institución encargada de evaluar el desarrollo y los resultados de la Cruzada es el CONEVAL, para ello ha elaborado una serie de documentos que han ido modificándose de acuerdo a las diversas modificaciones de la Cruzada³⁰⁵. El enfoque del Gobierno Federal para el tema de la alimentación parte de la pobreza extrema, por lo cual la evaluación va en este mismo sentido, busca identificar y medir la efectividad de la estrategia en la disminución gradual de las limitaciones de acceso a los alimentos entre la población beneficiada, de dos maneras: i) la reducción de la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación –tal y como se define en los Lineamientos y Criterios para la Definición, Identificación y Medición de Pobreza (LCDIMP)-³⁰⁶ entre la población objetivo y ii) el mejoramiento de

³⁰⁴ De acuerdo con los lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales, los Comités Comunitarios actuarán como: I. Grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad, que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada. II. Instrumentos de organización de la población que los tres órdenes de gobierno reconocerán como instancias de participación y planeación comunitaria. Programa Nacional México sin Hambre, Diario Oficial de la Federación 2014-2018, 30 abril 2014, III. Marco normativo. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 Consultado 23 julio 2015.

³⁰⁵ CONEVAL, *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, octubre 2013, Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_info_rme.aspx Consultado 15 julio 2015.

³⁰⁶ *Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza*, DOF, 16 junio 2010. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf Consultado 15 julio 2015.

aspectos relacionados con las dimensiones de seguridad alimentaria³⁰⁷. El primer elemento, la reducción de la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación en la población objetivo, es monitoreado a partir de las estimaciones de pobreza realizadas por el CONEVAL como parte de sus atribuciones de ley. El artículo 37 de la LGDS estipula que la medición de la pobreza y del conjunto de los indicadores que la componen deberá realizarse cada dos años a nivel nacional y de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal.³⁰⁸

A partir de la necesidad de monitorear los avances de la Cruzada de manera anual, el CONEVAL ha impulsado el levantamiento de la información contenida en el Modulo de condiciones socio económicas de la Encuesta Nacional de Ingresos Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) en una encuesta específica con representatividad para el conjunto de los municipios seleccionados, la cual se realizará en cada año que no contemple el levantamiento de información para la medición estatal o municipal. Lo anterior implica que anualmente se podrá conocer la situación de la población en pobreza extrema de alimentación (objetivo 1 de la Cruzada) en el conjunto de los municipios seleccionados (en principio 400).

Por otra parte, se dará seguimiento a indicadores de corto plazo generados en torno a la medición de la pobreza, en particular, el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) y la evolución del costo de la canasta alimentaria, los cuales están directamente relacionados con la capacidad de las personas para adquirir alimentos³⁰⁹.

Sin embargo, no establece el CONEVAL una metodología clara para medir los avances en cuanto a los demás objetivos y el cumplimiento con las dimensiones de la seguridad alimentaria. En los siguientes documentos de trabajo del CONEVAL encontramos la posible razón, que la misma institución reconoce: falta de planeación de la estrategia.

En el documento emitido por el CONEVAL “Diagnóstico del diseño de la CNCH”, identificó diferentes “retos” que muestran la debilidades en la articulación de la estrategia,

³⁰⁷ Subrayado nuestro.

³⁰⁸ CONEVAL, *Esquema General de Evaluación de la CNCH 2013-2019*, p. 9. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf Consultado 15 julio 2015.

³⁰⁹ *Esquema General de Evaluación de la CNCH*, op. cit., pp. 10-11.

tres retos nos parecen de relevancia principal para entender cómo nace la Cruzada y cómo se previó la implementación: **problemática de los productores rurales** (ya que como se mencionó anteriormente se tiene bien definido la evaluación del objetivo 1 relacionado con la pobreza y carencia alimentaria, pero no los temas relacionados con las demás dimensiones de la seguridad alimentaria³¹⁰ y este tema es un claro ejemplo), la definición de **la población objetivo** (para conocer el alcance de la estrategia), y **los municipios seleccionados** (por los cuestionamientos de uso electoral).

Productores rurales

Se identificó que no especifica con claridad cuál es la problemática concreta de los productores rurales pequeños ni de la merma post-cosecha. Estas problemáticas no están cuantificadas en el diagnóstico. Posiblemente por esta razón, la estrategia necesita definir con mayor claridad cuál será la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas post-cosecha. Aquí el país tiene un problema de información para encontrar programas que sean efectivos para incrementar el ingreso, la producción y la productividad de los productores pequeños³¹¹.

Esta situación que señala el CONEVAL y reconoce SEDESOL muestra el diseño de la Cruzada enfocado a pobreza y carencia alimentaria relacionado con programas de desarrollo social (especialmente ayuda alimentaria, pensando en que el problema de emergencia se resuelva con políticas públicas para hacer directamente efectivo el derecho a la alimentación) sin atender las causas estructurales, por ello este vacío sobre el tema rural y la producción de alimentos por pequeños productores. Se definieron objetivos al parecer sin un conocimiento del tema del campo y sin la visión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA). Si bien las medidas de desarrollo social se pueden ver como el despegue para poder formar parte activa de la sociedad y la economía y en consiguiente realizar el derecho a la alimentación por sus propios medios, se requieren otras política pública paralelas para no generar dependencia y estancamiento. Se pasa de pobreza extrema y carencia alimentaria a pobreza sin oportunidades de realizar el derecho por productividad en el campo o un trabajo remunerado, entonces la persona se convierte en dependiente de esa ayuda y además se

³¹⁰ Ver, IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 136

³¹¹ *Diagnóstico del Diseño de la CNCH*, *op. cit.*, pp. 87-88.

vuelve capital político y clientelar. Esto pasa porque no se ha conceptualizado con una visión maximalista del derecho a la alimentación. En el diseño de la Cruzada no se resuelven los cómo estructurales de los dos primeros objetivos de la cruzada.

Ya el Programa Nacional México sin Hambre publicado en el DOF en marzo de 2014 se modifican y amplían los objetivos agregando: “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación”.

Población objetivo

Sería conveniente señalar dentro de los lineamientos operativos de la CNCH, los mecanismos para identificar la población objetivo de la estrategia, incluyendo la descripción de la metodología y fuentes de información utilizados³¹².

SEDESOL afirma que la población objetivo es aquella que padece de pobreza extrema y con carencia alimentaria en los 2,457 municipios de la República Mexicana. (7.01 millones de personas según la actualización 2012, del CONEVAL). Asimismo, y por ser una estrategia, no cuenta con reglas de operación o lineamientos operativos. Cada programa participante tiene las propias y lo que hacen en la estrategia de la Cruzada, es orientar sus esfuerzos a impactar un conjunto preciso de indicadores y territorios específicos.

De los principales problemas que ha identificado el CONEVAL es definir la población objetivo de la Cruzada de acuerdo a cada uno de sus objetivos, por una parte se habla de la población en pobreza extrema con carencia alimentaria y por otra se abarcan temas como la producción de los pequeños productores en el campo que no necesariamente implica atender a la misma población, o la desnutrición que puede implicar a la totalidad de la población que se encuentra en esta situación pero sin vivir en pobreza extrema³¹³.

³¹² *Ibid.*, p. 96.

³¹³ “Un primer comentario sobre los objetivos uno y dos es que si bien ambos de manera separada son importantes para contribuir a que un país cumpla con el derecho a la alimentación, también es cierto que los conceptos se han utilizado de modo indistinto en la comunicación de las acciones de la Cruzada: en el objetivo uno se plantea reducir el hambre, entendida ésta como los siete millones de personas que están en pobreza extrema y con carencia de alimentación con datos de 2012, mientras que en el dos se propone “disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez” y no es claro que esto se refiera exclusivamente a la población en pobreza extrema con carencia de alimentación.

En la definición de población objetivo encontramos el problema de una estrategia de desarrollo social y combate a la pobreza, que agrupa programas que están pensados para otros fines y cuyos beneficiarios no necesariamente coinciden, lo cual puede representar dificultades para la implementación (lo cual no significa que sea imposible la coordinación). La planeación, por ejemplo, para la productividad de los pequeños productores del campo necesariamente tendría que abarcar población dentro y fuera del universo de pobreza extrema con carencia alimentaria.

Municipios

En la selección de los 400 municipios se observa que la gran mayoría de ellos, 384 de los 400, fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios³¹⁴ restantes, en los cuales si bien hay población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hará falta tener información más precisa para comprender su priorización³¹⁵.

La organización México Evalúa realizó un análisis que vale la pena recuperar sobre la dudas de una elección de municipios que responda a los objetivos de la estrategia y no a objetivos político electorales. De esta manera se afirma que las cifras oficiales de pobreza del CONEVAL incluyen a los 2,456 municipios en todo el país que se pueden agrupar en cinco categorías por su tamaño de población³¹⁶. El 77% de la población vive en municipios con más de 50 mil habitantes y de ellos 39.4 millones de personas (35% del total) en municipios con más de 500 mil habitantes. Ahora bien, la distribución de pobreza y de pobreza extrema no es la misma. En los 400 municipios que se integraron en la primera

La redacción del objetivo dos sugiere que es un objetivo nacional, mientras que la del primer objetivo se acota a la población en pobreza extrema y carencia de alimentación, que es la población objetivo de la Cruzada, los 7.0 millones de personas en el país. Lo mismo se podría decir del objetivo uno respecto a los objetivos tres y cuatro (aumentar la producción de los pequeños productores y minimizar las pérdidas postcosecha). ¿Estos dos objetivos se refieren a los 7.0 millones de personas o son más bien del ámbito nacional? Se sugiere que en la comunicación de la Cruzada haya mayor claridad en el alcance de estos objetivos.” IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 137.

³¹⁴El CONEVAL expresa la necesidad de documentar la selección de los siguientes municipios ya que no queda claro el criterio de elegibilidad: Escárcega, Campeche; Copala, Florencio Villarreal y Olinalá en el estado de Guerrero; San Bartolo Tutotepec, Hidalgo; Mezquitic, Jalisco; Ixtapan del Oro, Estado de México; Oaxaca de Juárez, San Juan Diuxi, Santa Ana Zegache y Santa María Chimalapa en Oaxaca; San Antonio Cañada, Puebla; San Juan del Río, Querétaro; Etchojoa, Sonora; El Carmen Tequexquitla y San Pablo del Monte en el estado de Tlaxcala y Cuernavaca, Morelos. Diagnóstico de la CNCH, *op. cit.*, p. 40.

³¹⁵ *Diagnóstico del Diseño de la CNCH, op. cit.*, pp. 98-102

³¹⁶ Menos de 50 mil; entre 50 y 100 mil; entre 100 mil y 250 mil; entre 250 y 500 mil; y más de 500 mil.

etapa de la Cruzada vive el 52.4% de la población total del país. Llama la atención que de los 44 municipios con población mayor a 500 mil habitantes, la Cruzada se implementará en 41 de ellos, más del 90%. Se puede argumentar que la población pobre es la que vive ahí. Sin embargo, asegura México Evalúa en esos municipios vive una cuarta parte del total de pobres extremos. De la población con pobreza extrema y carencia alimentaria sólo se cubrirá el 20% de aquellos que viven en municipios con menos de 50 mil habitantes, mientras que se cubrirá el 60% de los municipios entre 250 y 500 mil habitantes, y casi el 100% de aquellos con más de 500 mil. Esto es se privilegió a los municipios con mayores habitantes, con independencia del porcentaje de población en pobreza extrema y carencia alimentaria que vive en éstos.

La organización analiza otro criterio para la selección de municipios a través de un análisis econométrico que estableció correlación entre elecciones 2013 y municipios elegidos para la Cruzada. Los resultados mostraron que hay una correlación significativa entre las elecciones locales de 2013 y la selección de los 400 municipios para la Cruzada. Cuando se incluyen todos los municipios, la correlación con pobreza no es estadísticamente diferente de cero y la probabilidad de ser seleccionado aumenta casi 40% si se llevará a cabo un proceso electoral durante 2013. Ahora bien, si se restringe la muestra a los municipios con más de 100 mil habitantes, la probabilidad de inclusión en la Cruzada aumenta en caso de tener mayor población en pobreza, aunque si el municipio tendrá elección ese año su probabilidad aumenta hasta en cerca de 76%. Concluye México Evalúa, “la asociación entre las elecciones y la selección de los 400 municipios de la Cruzada es positiva y significativa”³¹⁷.

El mismo CONEVAL cuestionó la selección de los municipios y efectivamente la SEDESOL reaccionó aumentando los municipios atendidos; sin embargo, este tema empañó la aplicación de la estrategia y la confianza. La llegada de la Cruzada a un municipio resulta en direccionar beneficios a través de programas que si bien no son para la

³¹⁷ Oliver Azuara Herrera, México Evalúa, *Cruzada Nacional contra el Hambre: Dudas y Preocupaciones*, México Evalúa, México, 2013, pp. 10-14. Disponible en http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf Consultado 15 julio 2015.

población total si generan expectativas y se extienden los beneficios, por ejemplo en inversión de infraestructura de salud, energía, caminos, etc.

En una nota informativa el CONEVAL aclara la responsabilidad de la selección de los 400 municipios:

El CONEVAL quiere precisar que la selección de los 400 municipios fue realizada por la SEDESOL, ya que dicha dependencia federal tiene la atribución de definir la población objetivo que tendrán sus políticas públicas. Para ello, utilizó la información que el CONEVAL ha generado en materia de medición de pobreza municipal al 2010 y que es pública. Ha sido importante que se haya utilizado la información técnica del CONEVAL y del INEGI para incorporarla al diseño de las políticas públicas del Gobierno Federal³¹⁸.

Un elemento a reflexionar es la afirmación de la selección por parte de SEDESOL dado que la Cruzada se compone de programas de diferentes instituciones, ¿no debieron en un principio las demás instituciones de la administración pública federal ser parte de esta selección? De nuevo se reafirma que la Cruzada es una estrategia de pobreza pensada desde programas de desarrollo social y no del derecho a la alimentación.

A partir del Decreto de enero 2013 hasta la publicación del Programa Nacional México sin Hambre (30 abril 2014) las modificaciones han sido diversas y sustanciales. El siguiente cuadro muestra la evolución de los objetivos de la Cruzada, la cantidad de estrategias y líneas de acción para cada uno de estos, reconocidos en el PNMSH.

³¹⁸ CONEVAL, Comunicado de Prensa, 30 de enero 2013, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2013/SELECCION_400_MUNICIPIOS.pdf Consultado 15 julio 2015.

Objetivo	Estrategias	Líneas de Acción	Indicadores
<p>1. Cero hambre a partir de una alimentación y una nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.</p> <p>. Anteriormente:</p> <p>Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.</p>	7	39	1
<p>2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.</p> <p>Anteriormente: Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas de la primera infancia.</p>	2	13	1
<p>3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.</p> <p>Anteriormente: Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.</p>	1	10	1
<p>4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.</p> <p>Anteriormente: Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.</p>	2	4	1
<p>5. Promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.</p>	3	16	1
<p>6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.</p> <p>Anteriormente: Promover la participación comunitaria.</p>	2	10	1

Como podemos ver las acciones están enfocadas principalmente al objetivo 1, con una visión asistencialista que se concentra en aumentar la cobertura de programas sociales. Dos estrategias de siete se dirigen a la alimentación, las demás se enfocan a las demás

carencias sociales que mide el CONEVAL³¹⁹. Podemos notar que el objetivo habla de nutrición y alimentación adecuada pero es medido a través del indicador carencia alimentaria desarrollado por el CONEVAL para la medición de la pobreza que, como veremos más adelante, no contiene variables que permitan medir el contenido de adecuación y sostenibilidad de los alimentos.

El Informe de la Política de Desarrollo Social 2014 muestra las modificaciones en la estrategia y los primeros resultados de las evaluaciones y estudios realizados por el CONEVAL. En 2014 se añadieron 612 a los cuatrocientos municipios de la primera etapa. En estos 612 municipios habita 26.8 por ciento de la población en situación de pobreza extrema alimentaria, lo que implica que durante 2014 se planeó atender a municipios que concentraban 78.4 por ciento de la población objetivo. Los tres estados con la mayor ampliación de municipios en la Cruzada son Oaxaca (158), Veracruz (52) y Puebla (52)³²⁰.

2.2.2. Análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre como garantía política para hacer efectivo el derecho a la alimentación.

Los documentos emitidos por el CONEVAL³²¹ para la evaluación de la Cruzada reflejan las complicaciones para medir los avances y resultados de una estrategia compuesta

³¹⁹ Estrategia 1.1. Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos. Líneas de Acción. 1. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación. 2. Incentivar la adquisición de alimentos básicos nutritivos en los derechohabientes de transferencias de apoyo alimentario. 3. Implementar mecanismos de atención a situaciones de contingencia, ante eventos coyunturales que vulneren el derecho a la alimentación. 4. Instalar Comedores Comunitarios y escuelas con asistencia alimentaria, que aseguren la ingesta de alimentos nutritivos. 5. Promover el abasto de productos alimenticios nutritivos en zonas de alta concentración de la población objetivo. 6. Promover la producción y consumo de productos alimenticios enriquecidos para la población objetivo. Estrategia 1.2. Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación. Líneas de Acción. 1. Ampliar el sistema de abasto social en las zonas rurales y urbanas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación. 2. Consolidar el sistema de abasto social de leche para mejorar la nutrición y apoyar el ingreso de la población objetivo. 3. Mejorar los mecanismos de protección contra riesgos que puedan generar inseguridad alimentaria: desastres, emergencias, sequías, conflictos y fluctuaciones económicas. 4. Diseñar e implementar un atlas nacional de riesgos en materia de nutrición y alimentación que consideren un sistema de alerta temprana.

³²⁰ IEPDS 2014, *op. cit.*, p.119.

³²¹ Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el hambre 2013-2019. Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre, octubre 2013. Estructura y Alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2014, reporte julio 2014. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014.

de tantos³²² programas que dependen de tantas instituciones y que se ha modificado continuamente. Admitiendo el CONEVAL que “La continua modificación de la estrategia complica la medición de resultados”³²³. Esta afirmación del CONEVAL deja ver que se puso en marcha la estrategia sin una planeación completa y adecuada y existe el riesgo de trabajar con recursos públicos sobre prueba y error, asimismo aumenta la suspicacia de la utilización con fines políticos³²⁴.

La Cruzada y el PNMSH abordan el derecho a la alimentación como sinónimo de seguridad alimentaria, carencia alimentaria o hambre. El CONEVAL en el Informe de Evaluación de la Política Social 2014 (IEPDS 2014) también lo hace “La problemática del hambre y la desnutrición puede analizarse en el marco de la seguridad alimentaria, la cual debe ser garantizada a toda la población para que pueda ejercer plenamente su derecho a la alimentación”³²⁵. Como se ha dejado claro en el marco teórico la seguridad alimentaria es un concepto comprendido dentro del derecho a la alimentación pero no significa el pleno ejercicio del derecho porque éste último es más amplio en sus dimensiones y contenido. Consideramos que el problema principal de la implementación de la Cruzada y su respectiva evaluación radica en su deficiente conceptualización y planeación. Principalmente en no apearse al contenido del derecho a la alimentación, además de no ser este derecho sino la pobreza, el eje de la estrategia. Se sitúa como eje central de las acciones la pobreza. Es decir se buscan soluciones para el hambre desde un supuesto

³²² “De los programas incluidos en el PNMSH, se identificaron 23 que guardan una vinculación directa con los objetivos uno y dos de la Cruzada. Los demás programas tienen una vinculación indirecta o inexistente con estos objetivos y, más bien, se asocian principalmente con alguno de los otros objetivos de la Cruzada. En la implementación de estos programas intervienen once dependencias gubernamentales”. IEPDS 2014, *op. cit.*, p.141

³²³ *Ibid.*, p.121.

³²⁴ En este sentido de refieren académicos de la UNAM “[...] La CNCH se ha puesto en marcha sobre la base de las reglas o lineamientos de operación de programas que ya estaban en funcionamiento y que no experimentaron ninguna modificación en función de su participación en esta estrategia. Esto podría derivar en una incidencia heterogénea de los programas en el logro de sus objetivos centrales, a menos que se hubiera realizado un esfuerzo previo de coordinación entre los programas y de alineación con los objetivos de la estrategia. Este proceder **no ha seguido la lógica del ciclo de un programa o estrategia que supone que, a partir de la definición de la problemática a atender y de la estrategia a seguir, así como del análisis de la eficacia probada de distintas alternativas de intervención para mitigar la problemática, se determinan o diseñan los instrumentos de intervención óptimos**”. Iliana Yashine, Sara Ochoa, *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su Diseño desde un Enfoque de Seguridad Alimentaria*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, Mayo 2014. p.30. Disponible en <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf> Consultado 15 julio 2015.

³²⁵ IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 135.

enfoque de derechos humanos que parte de la premisa que la causa principal es la pobreza; así los objetivos y acciones se dirigen a este eje, derivado de un diagnóstico de pobreza y no de los problemas de la alimentación; en consecuencia las acciones no necesariamente tendrán resultados sobre la alimentación. El diagnóstico no está enfocado al problema del hambre como parte del derecho a la alimentación, ello como veremos limita las acciones y resultados, un ejemplo son las políticas públicas de transferencias en efectivo y de abasto de alimentos que no implican necesariamente el consumo de alimentos nutritivos y que puede favorecer la obesidad y sobrepeso, trayendo consecuencias negativas sobre el derecho a la salud. Las estrategias nacionales para erradicar, combatir, eliminar, mitigar el hambre deben estar enmarcadas en un enfoque de derecho a la alimentación, del cual la seguridad alimentaria es parte fundamental, no desde un enfoque de desarrollo social y pobreza. La FAO ha venido trabajando y asesorando a los Estados en sus estrategias de seguridad alimentaria con este enfoque. La Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas de 2003 sobre el enfoque basado en los derechos humanos fue uno de los primeros esfuerzos realizados para garantizar que las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas aplicaran un enfoque coherente basado en los derechos humanos en la cooperación y programación para el desarrollo. Se ha convertido en una referencia importante en los planes operativos relativos al derecho a la alimentación, y la FAO la ha plasmado en el “modelo de los tres lentes” para la transversalización del derecho a la alimentación³²⁶. La FAO reconoce que si en los programas de Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) no se tiene en cuenta los elementos fundamentales del derecho a la alimentación, el compromiso en relación con los derechos humanos y el derecho a la alimentación probablemente quedará en un elemento retórico en lugar de llevar a su implementación. La incorporación de estos elementos en los programas SAN permite pasar de la teoría a la práctica y da lugar a unos resultados de desarrollo mejores y más sostenibles³²⁷.

¿Es la Cruzada una estrategia de seguridad alimentaria nacional con enfoque de derechos humanos o una estrategia de desarrollo social? ¿Es la mezcla de programas de

³²⁶ FAO, *Guía Orientativa: Derecho a una Alimentación Adecuada en los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Roma 2013.

³²⁷ *Ibid.* p.13.

desarrollo social, agricultura, empleo, educación, electricidad, medio ambiente, etc., enmarcados en una estrategia conjunta encabezada desde la perspectiva de pobreza y desarrollo social que busca aminorar la inseguridad alimentaria (a través de mejorar el acceso) al mismo tiempo que se disminuye la pobreza extrema? ¿Cómo intervenir en programas tan distintos con esta visión?

Como hemos observado el objetivo 1 que es al que mayor peso se le da en el PNMSH y se medirá a través de la pobreza extrema y carencia alimentaria, ¿Cómo mide la carencia alimentaria el CONEVAL?

Inseguridad alimentaria. Se determina a partir de una distinción entre los hogares con población menor a dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años. Para el total de hogares donde no habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre pero no comió; o hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día. En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identifican aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día³²⁸.

¿Si se determina que una persona no se encuentra en el indicador de carencia alimentaria significa entonces que está haciendo efectivo su derecho a la alimentación? ¿Este indicador mide todas las dimensiones del derecho? ¿Lo podemos equiparar a un indicador del derecho a la alimentación?

Las preguntas para el indicador de carencia alimentaria dan muy poca información para focalizar políticas públicas para mejorar la accesibilidad, disponibilidad, adecuación, sostenibilidad. Solo permiten conocer el estado de la dimensión más urgente del derecho; por lo tanto no se puede equiparar su medición al estado del derecho a la alimentación. Ni siquiera a la seguridad alimentaria, el desarrollo del indicador de inseguridad alimentaria de la FAO es mucho más complejo, dentro de éste cabe la subalimentación que de hecho ha recibido varias críticas reconocidas por la FAO debido a su falta de relación con la calidad

³²⁸ *Metodología para la Medición Multidimensional...* CONEVAL 2014, *op. cit.*, p. 60.

de los alimentos³²⁹. El CONEVAL reconoce que sus indicadores de carencias sociales son pisos mínimos de desarrollo social y no mediciones del derecho³³⁰.

Dato interesante es que tenemos dos fuentes de información respecto a la inseguridad y carencia alimentaria. Ambas utilizan los datos proporcionados por el INEGI, que se basan en la ELCSA, sin embargo el CONEVAL reduce el número de preguntas que utiliza³³¹. Por ello la variación en los resultados entre carencia e inseguridad, pero con el mismo comportamiento. En la ENSANUT 2012 se le asigna un 49% a Tabasco con porcentaje de población con inseguridad alimentaria severa y moderada y CONEVAL 33.4% para el mismo año y 45.0 % para 2014 de carencia alimentaria. Tabasco fue en las dos encuestas el estado con mayor carencia alimentaria/seguridad alimentaria, sin ser uno de los estados más pobres, el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo para Tabasco fue de 23.6 % para 2012 y 19.9 % para 2014, muy por debajo de estados como Chiapas (46.7 % para 2012 y 48.5 % para 2014) y Oaxaca (34.4 % para 2012 y 42.1 % para 2014). ¿Entonces si lo que se busca es una mayor seguridad alimentaria por qué las políticas públicas no van focalizadas al estado con mayor carencia alimentaria que no es uno de los estados más pobres? Los indicadores de inseguridad/carencia alimentaria que actualmente se utilizan por las instituciones públicas del Estado Mexicano no están arrojando resultados que permitan correlacionar directamente pobreza e inseguridad/ carencia alimentaria, por lo menos eso es lo que se puede concluir a partir del análisis del caso Tabasco.

³²⁹ FAO, *Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 2015*, Anexo II Metodología para evaluar la seguridad alimentaria y los progresos realizados hacia la consecución de las metas internacionales respecto del hambre. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf> Consultado 15 julio 2015.

³³⁰ *Metodología para la medición multidimensional...*, CONEVAL 2014, *op. cit.* En el IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 91, el CONEVAL reconoce esta deficiencia en la medición de los derechos sociales y reconoce la limitación de sus indicadores a pisos mínimos de desarrollo social “¿Qué es exactamente la alimentación suficiente y de calidad? ¿Cómo se mide? ¿Cómo sabemos si se está cumpliendo o no con la Constitución y los derechos? La medición de pobreza que lleva a cabo el CONEVAL determina algunos de estos indicadores, pero éstos no son indicadores de cumplimiento de derechos sociales, sino pisos mínimos de desarrollo social”.

³³¹ Deja afuera las siguientes preguntas de la ELCSA: P1. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted se preocupó porque los alimentos se acabaran en su hogar? P.3 En los últimos meses por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar dejaron de tener alimentación saludable? P.9 En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación saludable?

En el análisis que hace el CONEVAL de la población atendida en los 400 municipios se observa una mejoría. La carencia por acceso a la alimentación pasó de cien a 42.5 por ciento en este grupo de personas³³², esto es, si se comprueba un efecto positivo; sin embargo, en el mismo documento cuando se analiza población con las mismas características (con base en el IEPDS 2014 y siendo el criterio ser beneficiario de algún programa como progresa, en un municipio atendido por la Cruzada pero cuya localidad no es atendida) el efecto medido estaría considerando el asociado a la coordinación entre las dependencias; Dice el CONEVAL “[...]En particular se observa un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza extrema. Dicha reducción en la pobreza extrema es mayor, tres puntos porcentuales, para la población que reside en los 400 municipios. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación”³³³. Esto es debido a la coordinación institucional el beneficio se extiende disminuyendo la pobreza extrema pero no hubo mejorías en el acceso a los alimentos. Posiblemente la mejora en pobreza extrema se deba a la infraestructura (ejemplo: centro de salud en el municipio), mejora de línea de bienestar e ingreso, pero estos beneficios no se extiende sobre mejorías en la carencia alimentaria, según la medición del CONEVAL.

En la medición nacional el indicador de carencia alimentaria para 2014 aumento de forma general, pasó de 23.3 % en 2012 a 23.4 %, disminuyendo para el decil más bajo de 42.1 % a 40.9 %³³⁴. A pesar de ello encontramos otros datos importantes para analizar respecto a la incidencia o no de la Cruzada en la carencia alimentaria. La carencia alimentaria de 2012 a 2014 aumentó en 17 de las 32 entidades federativas. En Guerrero con fuerte presencia de la Cruzada sólo pasó de 39.4 puntos porcentuales en 2012 a 38.5 en 2014. En Chiapas y el Estado de México aumentó (de 24.7 a 27.5 y de 17.7 a 21.3, puntos porcentuales respectivamente de 2012 a 2014), en cambio Guanajuato con mucho menor intervención pasó de 28.5 % a 22.9 %³³⁵.

³³² CONEVAL, *Resultados Intermedios CNCH, agosto 2015*, p. 31. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Resultados_Intermedios_Cruzada.aspx Consultado 30 agosto 2015.

³³³ *Ibid.*, p. 60

³³⁴ IEPDS 2014, op. cit.

³³⁵ CONEVAL, Anexo Estadístico de Pobreza en México 2014 Cuadro 5 Medición de la Pobreza, Indicadores de Carencia Social, Según Entidad Federativa (porcentaje) 2010-2014.

Entonces tenemos varios problemas:

- Por una parte un indicador que sólo nos da información de la dimensión más urgente del derecho (especialmente sobre accesibilidad, aunque se incluyen dos preguntas sobre variedad de las dietas, queda por definir en qué consiste la variedad y aún así no necesariamente significa adecuación de los alimentos).
- Un indicador que nos está mostrando que no necesariamente se correlacionan carencia/seguridad alimentaria con pobreza, caso Tabasco y se confirma en caso de análisis extendido a comunidades no atendidas por la Cruzada.
- Políticas públicas diseñadas con el supuesto de reducir el hambre/inseguridad alimentaria/carencia alimentaria pero que no muestra su efectividad en los estados con mayor intervención (Guerrero, Chiapas y Estado de México)
- Mejoría notable en Guanajuato con poca intervención de la Cruzada.
- La Cruzada podría estar llevando beneficios sobre carencia alimentaria a la población en la cual se aplica, pero queda por resolver la carencia alimentaria/inseguridad alimentaria al resto de la población que la padece pero no está en pobreza extrema alimentaria.
- Los efectos de la Cruzada se extienden sobre pobreza extrema pero no sobre carencia alimentaria.
- Queda pendiente definir en este porcentaje favorable que resulta de la aplicación de la Cruzada la calidad, sustentabilidad, aceptabilidad, inocuidad, y demás dimensiones del derecho que no mide el indicador del CONEVAL.
- ¿Cómo se atenderán las demás dimensiones del derecho? ¿Esta población que salió de carencia alimentaria cómo se logrará que no se vuelva dependiente de los programas de asistencia social? ¿Cómo se evitará que la población con carencia alimentaria que no está en pobreza extrema, caiga en ésta? ¿Cómo se piensa resolver la carencia alimentaria de quienes no viven en condiciones de pobreza extrema?

En los documentos de la Cruzada y los del CONEVAL se habla de derechos sociales y en especial del derecho a la alimentación pero nunca se habla del contenido,

solamente se hace referencia a la seguridad alimentaria y sus dimensiones³³⁶. La falta de atención a las dimensiones del derecho hace que la planeación sea deficiente, los objetivos se dispersen y pasa lo mismo con los esfuerzos institucionales, además de no cubrir más allá del hambre. Sobre todo resulta contradictorio formular una estrategia nacional sobre el hambre que se dice enmarcada en el derecho a la alimentación, que no visualice los efectos sobre la adecuación de los alimentos en especial sobre otro tema de emergencia en el país como es el sobrepeso y la obesidad.

La Cruzada nos queda debiendo atención a muchos problemas de la alimentación en México, incluso si solo se enfocaran los recursos a la dimensión más urgente del derecho que es el hambre. Porque aún en esta situación el Estado debe velar por la inocuidad, aceptabilidad, adecuación (especialmente elementos nutritivos) y sostenibilidad de los alimentos. ¿Tiene el Estado una política pública específica sobre las pautas de alimentación y consumo adecuado? ¿La población tiene suficiente información y educación sobre nutrición? ¿Existe normatividad para promover una conducta de alimentación nutritiva y saludable incluyendo la lactancia materna? ¿Propicia los programas de desarrollo social un ambiente favorable al sobrepeso y la obesidad que afecta el derecho a la salud y a la vida? ¿Contrarrestan este ambiente? ¿Puede una estrategia nacional de alimentación separar el hambre de las demás dimensiones del derecho y del sistema alimentario en su conjunto? ¿Cómo lograr la vinculación entre política de desarrollo social, salud y agricultura, que permitan un entendimiento y solución holística del problema de la alimentación adecuada en México? México necesita un programa integral sobre el derecho a la alimentación que atienda estas cuestiones. Estas preguntas son la guía para explorar qué sucede en México más allá del hambre y analizar otros obstáculos que igual que la pobreza son transversales.

3. Sobrepeso y obesidad.

El contenido del derecho obliga a los estados a tomar medidas que van más allá de no padecer hambre. Hoy en día el problema del sobrepeso y la obesidad en México han

³³⁶ IEPDS 2014, *op. cit.*, p.136.

adquirido un papel igualmente urgente que el hambre y en la mayoría de los casos van de la mano³³⁷. El marco jurídico y las políticas públicas que pretenden garantizar el derecho a la alimentación deben abordar ambos temas como un solo problema. Los programas de alimentación deben fijarse en la adecuación, y no solo en el consumo de cierto número de calorías al día que puede estar generando otro problema de malnutrición y salud. Tanto el Comité DESC como el Relator han reconocido la necesidad de tomar acciones al respecto.

Para 2010 el sobrepeso y la obesidad ocasionaban 2.8 millones de muertes en todo el mundo. El 65 % de la población mundial vive en países en los que el sobrepeso y la obesidad ocasionan más muertes que un peso inferior al normal³³⁸.

La situación de emergencia en México

La obesidad es el principal factor de riesgo modificable para el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), como la diabetes mellitus y las enfermedades cardiovasculares (las dos principales causas de mortalidad general en México), entre otras complicaciones. Se estima que 90 % de los casos de diabetes mellitus tipo 2 son atribuibles al sobrepeso y la obesidad³³⁹. En un análisis reciente de la transición epidemiológica en México se reveló que las ECNT causaron 75 % del total de las muertes y 68 % de los años de vida potencialmente perdidos³⁴⁰. Además es causa de estigma social, se puede asociar con menor ingreso laboral (especialmente en las mujeres)³⁴¹.

En las últimas tres décadas, la prevalencia de la obesidad ha tenido un aumento sin precedente y su velocidad de incremento ha sido una de las más altas en el ámbito mundial.

³³⁷ Ver OECD, Obesity and The Economic of Prevention: FIT not FAT, Kay Facts-México, Update, 2014. Disponible en http://www.oecd.org/mexico/Obesity-Update-2014-MEXICO_EN.pdf Consultado 1 agosto 2015.

³³⁸ OMS, *Informe sobre la Situación Mundial de las Enfermedades No Transmisibles 2010* (Ginebra 2011), p. 2.

³³⁹ Antonio Barrera-Cruz, Arturo Rodríguez-González, Mario Antonio Molina-Ayala, “Escenario Actual de la Obesidad en México”. En *Revista Médica del IMSS*, 2013, 5 (3) pp. 292-299. Disponible en <http://www.medigraphic.com/pdfs/imss/im-2013/im133k.pdf> Consultado 15 julio 2015.

³⁴⁰ Stevens G, Dias RH, Thomas KJ, Rivera JA, Carvalho N, Barquera S, “Characterizing the Epidemiological Transition in Mexico: National and Subnational Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors”, *PLoS Med.* 2008; p. 25.

³⁴¹ Juan A. Rivera, Anabel Velasco, “Trabajo de Postura”. En Juan Á. Rivera, Mauricio Hernández Ávila (eds.), *Obesidad en México: Recomendaciones para una Política de Estado*, UNAM, México, 2012, p. 11.

No obstante, hace muy poco tiempo que este problema se ha reconocido como un asunto prioritario que requiere de atención y acciones intersectoriales inmediatas para una mejor prevención, diagnóstico oportuno y control en la población³⁴².

En 2008 los costos atribuibles a la obesidad en México fueron de 42 000 millones de pesos, equivalente a 13% del gasto total en salud (0.3% del PIB). De no aplicar intervenciones preventivas o de control costo-efectivas sobre la obesidad y sus comorbilidades (hipertensión, diabetes mellitus tipo 2, enfermedades cardiovasculares, cáncer de mama y cáncer colorrectal), los costos directos podrían ascender para 2017 a 101 000 millones de pesos, 101% más respecto al costo estimado en 2008 y los costos indirectos incrementar hasta 292% entre 2008 y 2017 (de 25 000 a 73 000 millones).³⁴³ Por su parte el IMCO estima entre 82 mil y 92 mil millones de pesos los costos totales por ocasionados sólo por la diabetes en el año 2015 (resultados en el mismo sentido que la ENSANUT 2012)³⁴⁴.

3.1. ¿Qué ha pasado en la población mexicana?

Vargas y Bourges en un análisis de los fundamentos biológicos y culturales de los cambios en la alimentación atribuyen el problema de obesidad y sobrepeso, principalmente en un entorno urbano, a los siguientes factores: mayor ocupación formal de las mujeres, cambios en la oferta de alimentos y en sus precios relativos, en los valores, en las normas sociales y en la conducta alimentaria., así como la disminución de la actividad física, el aumento del sedentarismo. Asumen que la ingestión de fuentes de energía ha aumentado debido tanto al consumo en cantidades mayores de comida como a cambios en la composición de la dieta. Un ejemplo muy claro es la sustitución de la tortilla de nixtamal por los derivados de las harinas refinadas de trigo y arroz. Se ha reducido el consumo de verduras, fruta y el frijol. Se ha incrementado la disponibilidad de alimentos industrializados y ricos en azúcares y grasas. Se ofrecen alimentos en porciones mayores y

³⁴² ENSANUT 2012, *op. cit.*, *Obesidad en Adultos los Retos de da Cuesta Abajo*, disponible en <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/ObesidadAdultos.pdf> Consultado 15 julio 2015.

³⁴³ *Idem.*

³⁴⁴ Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), *Kilos de Más, Pesos de Menos. Los costos de la Obesidad en México*, México 2015., p. 9. Disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/20150311_ObesidadEnMexico_DocumentoCompleto.pdf consultado 20 julio 2015.

los expendios de comida para llevar han proliferado³⁴⁵. Por otra parte, en ciertos niveles socio económicos las dietas alta en grasas y carbohidratos gozan de prestigio social, ligada a un estatus aspiracional que vende la publicidad. Ejemplo, inauguración de una tienda de la marca de donas krispy kream en la ciudad de Mérida, donde la gente acampó afuera del establecimiento por más de 30 horas ante el anuncio de dotar de donas por un año a los primeros clientes³⁴⁶.

Relación obesidad ingreso ¿por qué la población más pobre es la más afectada?

Un factor que se debe tomar en cuenta al llevar a cabo políticas públicas sobre obesidad, es la relación con el ingreso. Diferentes trabajos académicos y científicos hablan de esta relación y analizan por qué son los más pobres la población actualmente con mayor riesgos de obesidad³⁴⁷. Unikel y Vázquez afirman que el aumento en las prevalencias de sobrepeso y obesidad registrados en las dos últimas décadas en México se ha dado paralelamente al incremento de la población en situación de pobreza. Explican que la paradoja que existe en la población que padece inseguridad alimentaria y desnutrición con la obesidad se debe a que la dieta de la población en situación de pobreza puede ser adecuada en energía al grado de cubrir o incluso exceder sus requerimientos, pero carece de la calidad nutricional necesaria y la diversidad de alimentos para promover la salud y prevenir el desarrollo de las enfermedades crónicas. Agregan, “las personas con un bajo nivel socio económico viven en ambientes donde los determinantes de la obesidad están presentes en mayor medida al tiempo que se encuentran menos equipadas para contrarrestar

³⁴⁵ Luis A. Vargas Guadarrama, Héctor Bourges Rodríguez, “Los Fundamentos Biológicos y Culturales de los Cambios de la Alimentación Conducentes a la Obesidad. El Caso de México en el Contexto General de la Humanidad”. En Juan Á. Rivera, Mauricio Hernández Ávila (eds.), *op. cit.*, pp. 119-120.

³⁴⁶ “Ya acampan a las Puertas de Krispy Kream Mérida” Diario de Yucatán, 12 de junio de 2015. Disponible en <http://yucatan.com.mx/merida/ya-acampan-a-las-puertas-de-krispy-kreme-merida> Consultado 15 julio 2015.

³⁴⁷ En este sentido se expresa el Relator Especial U.N. Doc. A/HRC/19/59, *op. cit.*, párr. 30. Ver. J. Banks y otros, "Disease and Disadvantage in the United States and in England", *Journal of the American Medical Association*, vol. 295, No 17, 2006, pp. 2037 a 2045; P. Monsivais y Otros, "Are Socio-economic Disparities in Diet Quality Explained by Diet Cost?", *Journal of Epidemiology and Community Health* (solo disponible en línea), 2010; Peña M. Bacallao J. Obesity Among the Poor: an Emerging Problem in Latin America and the Caribbean. En Peña M. Bacallao (eds.), *Obesity and Poverty. Anew Public Health Challenge*. PAHO/WHO. Scientific Publication num. 576. Washington, 2000, pp. 3-10. Drewnoski A. Darmin N. "Food Choices and Diet Costs: an Economic Analysis," *Journal of Nutrition* 2005; 135 (4), pp. 900-904., Drewnowski A. Specter SE, "Poverty and Obesity: The Role of Energy Density and Energy Costs", *American Journal of Clinical Nutrition*, 2004; 79 (1) pp.6-16.

las influencias obesigénicas”³⁴⁸. Los factores causantes del aumento en el consumo de lípidos entre los sectores pobres se ubican en: 1) la oferta de alimentos de alta densidad energética a un bajo costo que favorece el consumo entre los grupos de población de escasos recursos debido a su alta palatabilidad, la sensación de plenitud que producen además de su gran valor social, y 2) el precio de las frutas y verduras y de otros alimentos y productos con mayor densidad de nutrimentos y menor densidad energética los vuelve prohibitivos y desalientan el consumo entre las poblaciones más desfavorecidas. De esta manera la población más pobre “optimiza” sus recursos. Lo cual puede resultar en ingestiones de energía mayores a las necesarias y ser el detonador del incremento en el peso corporal. Estos autores renocen el problema de que la obesidad tenga un valor positivo que puede considerarse como símbolo de prosperidad en poblaciones de escasos recursos.³⁴⁹

Hernández Licona asegura que el nivel de ingresos en México es una determinante de la estructura y las decisiones de consumo alimenticio, lo cual provoca que los individuos con menores ingresos consuman más alimentos de alta densidad energética y, en consecuencia, sean más proclives al sobrepeso y obesidad. Los patrones de consumo de los hogares son diferentes según el nivel de ingreso y varían en el tiempo, es así que los hogares con menores niveles de ingreso toman decisiones de consumo que les permiten obtener un mayor nivel de calorías a un precio menor. El costo de mil calorías en México pasó de \$ 12.50 en 1992 a \$ 11.10 en 2010, a su vez la prevalencia de la obesidad en adultos en 1993 era de 21,5 y paso a 24 % en 2006. En 2010 el costo de 1000 calorías para los más pobres fue de \$ 7 y para los más ricos de \$15.60. Los individuos de menor ingreso gastaban en promedio \$3.60 diarios en alimentos con alta densidad energética, con lo cual obtenían aproximadamente 62.7% de las calorías consumidas. Los \$2.90 que gastaron en promedio en alimentos con baja densidad equivalía al 7% de su consumo de energía. Además, los hogares de menores ingresos consumen más los alimentos que presentan una menor variabilidad en precios a lo largo del tiempo³⁵⁰.

³⁴⁸ C. Unikel, V. Vázquez, M. Kaufer-Horwitz, et. al. “Determinantes Psicosociales del Sobrepeso y la Obesidad”. En Juan Á. Rivera, Mauricio Hernández Ávila (eds.), *op. cit.*, pp.191-193. Subrayado nuestro.

³⁴⁹ Ídem.

³⁵⁰ Gonzalo Hernández L., Enrique, Minor C., “Determinantes Económicos: Evolución del Costo de las Calorías en México”, en Juan Á. Rivera, Mauricio Hernández Ávila (eds.), *op. cit.*, pp. 145-164.(El gasto por caloría representa la cantidad de dinero que destinan los individuos para consumir una caloría en promedio).

¿Los programas de desarrollo social que otorgan transferencias en efectivo y aquéllos que permiten al aumento del ingreso a través de ayuda en especie, están permitiendo contrarrestar la obesidad? ¿O se encuentra esta población en un nivel de ingreso en el cual todavía su gasto es primordialmente en alimentos de contenido energético alto? Estos programas solamente se dirigen a la acción inmediata de quitar el hambre y saciedad y están generando mayor población obesa? Esta situación vuelve doblemente vulnerable a la población en pobreza por la exposición a problemas de salud derivados de la obesidad y sobrepeso y el gasto que tendrán que enfrentar. El Instituto Mexicano para la competitividad considera el sobrepeso y la obesidad como un elemento que reduce la competitividad ya que afecta la salud generando un impacto en la dinámica familiar, imponiendo costos elevados de tratamiento y afectando la productividad. La toma de decisiones está determinada por la urgencia de cubrir las calorías sin identificar los futuros problemas y aún así, ¿si se contara con la información suficiente sobre los daños a la salud, cómo podrían cambiar sus decisiones si están condicionados por el ingreso? Si el apoyo de lo programas sociales les permite salir de esta condición económica, ¿la cultura, la información el ambiente de cual se rodean les permite cambiar sus decisiones? Si los más pobres son los más afectados por la obesidad entonces indispensablemente las políticas de desarrollo social deberían ir encaminadas a resolver este problema.

3.2. Políticas públicas implementadas.

El informe del Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación califica la situación de sobrepeso y obesidad en México como de emergencia. Los Estados tienen el deber de proteger el derecho a una dieta adecuada, en particular regulando el sistema alimentario, y de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada reforzando proactivamente el acceso de su población a los recursos necesarios para poder tener este tipo de dietas³⁵¹.

Sobre el tema de la obesidad y el sobrepeso existe una sociedad civil bien organizada, ejemplo de ellos es la Alianza por la Salud Alimentaria, alianza compuesta por diversas organizaciones como FIAN (Food First Action) y El Poder del Consumidor, entre

³⁵¹ U.N. Doc. A/HRC/19/59, *op. cit.*, párr. 1.

otras. Esta alianza está permanentemente impulsando la protección del derecho a la alimentación a través de diferentes acciones como sus campañas agresivas en medios de comunicación nacional. Sus propuestas se centran en los siguientes puntos:

- Alimentos saludables en las escuelas
- No a la publicidad dirigida a la infancia.
- Etiquetado claro en alimentos y bebida.
- Acceso al agua potable.
- Seguridad alimentaria.
- Impuestos a los refrescos.
- Lactancia materna.
- Dieta tradicional

En el análisis de las políticas públicas, mencionaremos la posición de esta alianza. Cabe reconocer que han logrado posicionar el tema en la agenda pública, sin embargo como veremos a continuación, se han conseguido logros a medias.

Intervenir en prevención de enfermedades crónicas no trasmisibles es costo-efectivo, el IMCO considera que la implementación de acciones integrales que incluyen campañas en medios masivos, información nutrimental, restricción de publicidad y políticas fiscales costaría 40.85 pesos por persona, mientras que se estima que las pérdidas económicas por este problema equivalen a 840 pesos por persona³⁵².

El Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad (ANSA, 2010).

En enero de 2010, se logró un acuerdo nacional sobre la salud nutricional entre el gobierno federal, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación y el sector agroalimentario para tratar de resolver el problema. Se definieron como objetivos del acuerdo: 1) llevar la incidencia del sobrepeso y la obesidad en los niños con edades comprendidas entre los 2 y los 5 años a niveles inferiores a los de 2006; 2) detener el aumento del sobrepeso y la obesidad en los niños y los adolescentes (con edades

³⁵² IMCO. *op. cit.*, p.7. Ver, OECD, *op. cit.*, pp.2-3.

comprendidas entre los 5 y los 19 años); y 3) frenar el crecimiento del sobrepeso y la obesidad en los adultos. asimismo, se enumeraron 117 medidas para lograr estos objetivos, desde la promoción de más ejercicio físico en las escuelas y en los lugares de trabajo hasta el aumento de la accesibilidad, la disponibilidad y el consumo de agua y desde la influencia en la dieta hasta la promoción de la lactancia materna durante los seis primeros meses de vida. La aprobación de los lineamientos vinculantes para la distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos escolares, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2010, en el marco de dicho acuerdo, supone un paso adelante.

Sin embargo, el Relator Especial en su informe consideró que se necesitan más medidas estructurales y reconoció que debido a la presión de la industria agroalimentaria, representada por Conmexico, algunas medidas importantes para influir en el comportamiento de los consumidores, como el aumento de los impuestos sobre los refrescos y los alimentos ricos en grasas trans o en azúcares, no se incluyeron en el acuerdo nacional, a pesar del hecho de que entre 1999 y 2006 se duplicó el consumo de bebidas azucaradas y de que en torno al 10% de la ingesta total de energía de los mexicanos procede de estas bebidas. Califica el acuerdo como un instrumento de política blanda, sin objetivos vinculantes en la legislación y que atribuye el problema del sobrepeso y la obesidad al comportamiento de los consumidores, cuando en realidad procede del sistema de alimentación en su conjunto³⁵³.

Ahora bien, al analizar su desarrollo, se encuentran aspectos que limitaron su alcance e impacto. Entre ellos podemos mencionar la ausencia de un marco jurídico que garantizara la puesta en marcha de las acciones planteadas. Igualmente, careció de una definición de mecanismos de coordinación para asegurar la implementación de las acciones a realizar por los sectores e instituciones de los distintos órdenes de gobierno y por parte de la industria. Faltó establecer metas, plazos e indicadores de proceso y resultado para todos los actores involucrados, lo que mermó la operación de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los compromisos suscritos, algo que limitó la obtención de

³⁵³ O. de Schutter, *Informe de Misión a México, op. cit.*, pp. 38.

evidencia de los avances alcanzados³⁵⁴.

En la actual administración la política pública sobre obesidad y sobrepeso se rige por la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, la autoridad encargada de su aplicación es la Secretaría de Salud pero debe colaborar transversalmente con otras secretarías. Desde un principio encontramos que la estrategia no está elaborada con un enfoque integral del derecho a la salud y el derecho a la alimentación. Reconoce que el sobrepeso y la obesidad generan costos económicos y sociales que afectan en mayor medida a los grupos más desprotegidos y en condiciones de desventaja, ya sea por su ubicación geográfica o nivel socioeconómico en general. Se definen como ejes rectores de esta Estrategia Nacional la investigación y la evidencia científica, la corresponsabilidad, la transversalidad, la intersectorialidad, la rendición de cuentas y la evaluación del impacto de las acciones.

Como objetivo general se establece mejorar los niveles de bienestar de la población y contribuir a la sustentabilidad del desarrollo nacional al desacelerar el incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad en los mexicanos, a fin de revertir la epidemia de las enfermedades no transmisibles, particularmente la diabetes mellitus tipo 2, a través de intervenciones de salud pública, un modelo integral de atención médica y políticas públicas intersectoriales.

Los objetivos específicos son: 1) Promover la consolidación de una cultura que facilite la adopción de estilos de vida que mantengan la salud de las personas; 2) Detectar oportuna y masivamente el universo de casos de sobrepeso, obesidad y diabetes para garantizar su adecuado control y manejo. 3) Generar una plataforma que permita contar con recursos humanos capacitados e insumos suficientes para hacer efectivo el acceso a los servicios de salud, 4) Incrementar el número de pacientes en control metabólico con diabetes mellitus tipo 2.

En la estrategia no encontramos una alineación al derecho a la alimentación, se

³⁵⁴ Secretaría de Salud, *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*, México 2013, p.27. Disponible en http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/estrategia/Estrategia_con_portada.pdf Consultado 15 de julio de 2015.

establece la relación con el derecho a la salud pero no con la alimentación que es la causa principal. Los objetivos por ello no van alineados a la accesibilidad y disponibilidad de alimentos nutritivos. La educación y transformación cultural son indispensables pero igualmente en paralelo es la capacidad de poder consumir alimentos nutritivos. En este sentido, el sobrepeso y la obesidad deberían ser parte de una estrategia nacional del derecho a la alimentación adecuada, partiendo de un diagnóstico y elaborando una planeación estratégica como se recomendó en el apartado anterior.

La Estrategia sitúa responsabilidades sobre alimentación en otras Secretarías de Estado, para las cuales define acciones transversales. En cuanto a la Secretaría de Educación Pública³⁵⁵ principalmente se prevé la regulación de los alimentos que se consumen en las escuelas, así como la necesidad de dotar de conocimiento sobre nutrición. Respecto a la SAGARPA³⁵⁶ de manera muy escueta se recomienda el apoyo pequeños productores y para las ciudades la creación de huertos. Sobre los programas de la SEDESOL puntualmente se establece acciones para las tiendas Diconsa: eliminar la oferta de los alimentos que no sean favorables para la salud, fomentar la oferta de alimentos bajos en grasas saturadas, azúcar y y mantener la disponibilidad de leche descremada y semidescremada³⁵⁷. Como veremos en el análisis de políticas públicas estas acciones transversales han sido buenos deseos que no se han convertido en acciones reales y concretas. Además no encontramos recomendaciones sobre identificar que los recursos

³⁵⁵ Actualizar los Lineamientos generales para el expendio, distribución y suministro de alimentos y bebidas preparados y procesados en los planteles de educación básica, en coordinación con la Secretaría de Salud. Impulsar, en coordinación con el SNDIF y Secretaría de Salud, la instrumentación de esquemas de alimentación correcta en las Escuelas de tiempo Completo. Fortalecer la coordinación intersectorial SEP-Salud para revisar, aportar y, en su caso, incluir sugerencias que fortalezcan los contenidos en materia de salud y nutrición de los libros de texto gratuitos. Promover la disponibilidad y consumo de agua simple potable en los planteles de educación básica. Capacitar y concientizar a actores de la comunidad educativa sobre la alimentación correcta en las Escuelas de Tiempo Completo autorizadas para ofrecer alimentos. Agregar contenidos de salud y alimentación correcta para las laptops que dotará el Gobierno Federal a los estudiantes de 5° y 6° de primaria.

³⁵⁶ Fomentar y establecer proyectos productivos que le permitan a los productores de bajos ingresos, generar productos de auto consumo en una primera etapa y en una segunda, la generación de ingresos por la venta de excedentes. Buscar aumentar el subsidio en los programas donde la población objetivo sean los productores de alta y muy alta marginación, con un apoyo de hasta el 80% del costo del proyecto productivo. Promover el establecimiento de huertos familiares de traspatio en zonas urbanas (Horticultura urbana).

³⁵⁷ Además Continuar con las actividades educativas sobre orientación alimentaria en el marco 2 del programa Oportunidades (ahora Prospera).

provenientes de programas sociales sean utilizados en alimentos con calidad nutricional. No hay una acción específica destinada a cruzar los programas de ayuda alimentaria con esta estrategia.

En los siguientes cuadros mostramos las políticas públicas que de manera aislada se han llevado a cabo sobre el tema de la obesidad y sobrepeso. Se incluyen las principales observaciones de organizaciones como el IMCO y La Alianza por la Salud Alimentaria.

Regulación de expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas
<p>Normatividad:</p> <p><i>Reformas al Artículo 3° Constitucional, Quinto transitorio.</i></p> <p>El día 26 de febrero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se reforma el artículo 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX.</p> <p>En el Quinto Transitorio III, apartado C, a la letra dice: <i>“Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos”</i> Desde abril de 2010, en la Ley general de salud se hace referencia a la promoción de una alimentación equilibrada baja en grasas y azúcar, que permita un desarrollo saludable (art. 65, II) y se trata de asegurar que los alimentos proporcionados en las escuelas tengan un mayor valor nutricional y no incluyan alimentos procesados altos en grasas y azúcares (art. 66, IV).</p>
<p>Acción:</p> <p>Adopción de los Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional publicados el 16 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación para dar cumplimiento a la reforma.</p> <p>Reforma a los Artículos 7, 11 y 19 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa., 13 de noviembre de 2013.</p> <p>Antecedentes: lineamientos 2010, adoptados en el marco del Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria, que tuvieron carácter de recomendaciones.</p>
<p>Comentarios:</p> <p>En agosto de 2014 un comunicado de la Alianza por la Salud Alimentaria califica de “letra muerta” la regulación de alimentos y bebidas en las escuelas por incumplimiento de la SEP y la SSA³⁵⁸. Otro comunicado 29 abril de 2015 en la que conjuntamente la Red por los derechos de la infancia y la Alianza por la salud alimentaria anuncian una vía ciudadana de denuncia a través del portal www.miescuelasaludable.org. Se destaca el incumplimiento por no haber capacitado a las personas encargadas de cumplir con esta regulación, tampoco haber desarrollado programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados en las escuelas,. Asimismo, aseguran que las instancias mencionadas tampoco han realizado campañas informativas para la</p>

³⁵⁸ Disponible en <http://alianzasalud.org.mx/2014/08/letra-muerta-la-regulacion-de-alimentos-y-bebidas-en-escuelas-por-incumplimiento-de-sep-y-ssa/> Consultado 15 julio 2015.

ciudadanía incluidos alumnas y alumnos, personal docente y directivo, así como madres y padres de familia, quienes en muchos casos ignoran que de lunes a jueves las cooperativas sólo podrán ofrecer frutas, verduras y cereales integrales, y que existen criterios nutricionales establecidos para los productos procesados que se podrán vender de manera exclusiva los días viernes³⁵⁹.

Por su parte el IMCO observa que: Existe baja disponibilidad de agua potable, la comunidad educativa no está capacitada para implementar los lineamientos y **no hay mecanismos adecuados para verificación y sanción por incumplimiento**³⁶⁰.

Los 1,360 millones de pesos aprobados en el Presupuesto de la Federación 2015 equivale solamente a 14 % del costo total para dotar agua potable a todas las escuelas públicas que es de 9,678 millones de pesos.³⁶¹ En contraste la recaudación por impuestos a las bebidas azucaradas y alimentos para 2014 fue de 28,659.

La sociedad civil presionó para que la recaudación se etiquetara en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para esté fin, sin embargo fue así en una mínima parte.

³⁵⁹ Disponible en <http://alianzasalud.org.mx/2015/04/via-para-denunciar-a-escuelas-que-vendan-comida-chatarra/> Consultado 15 julio 2015.

³⁶⁰ IMCO, *op. cit.*, p. 33.

³⁶¹ Cámara de Diputados boletín No. 2547, 13 noviembre 2013. Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/noviembre_noviembre/13_13/2547_aprueban_reformas_para_garantizar_bebederos_de_agua_potable_en_escuelas

Regulación de etiquetado³⁶²

Normatividad

Estrategia Nacional

La regulación sanitaria tiene como objetivo actualizar la reglamentación mexicana en materia de etiquetado y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas al público infantil en concordancia con las mejores prácticas internacionales. Para alcanzar este objetivo se realizarán las siguientes modificaciones:

Etiquetado de Alimentos

De conformidad con las mejores prácticas internacionales el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas debe comunicar información nutrimental clara a los consumidores y fomentar decisiones saludables entre estos. Para ello se plantea actualizar la regulación mexicana en materia de etiquetado de modo tal que se implementen los siguientes esquemas:

Etiquetado frontal

Este sistema de etiquetado establece de manera obligatoria que la información nutrimental expresada en el etiquetado de alimentos cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que señale el porcentaje que el contenido calórico del producto representa de acuerdo a la Ingesta Diaria Recomendada (IDR), distinguiendo la fuente de la cual provenga el aporte calórico del producto
2. Adicionalmente se deberá expresar el contenido energético total de producto y no su porcentaje basado en una dieta de 2000 kcal como se hace actualmente.
3. Hacer obligatorio que en aquellas presentaciones familiares, se incluyan además de la información nutrimental y el contenido energético calculado sobre una porción, el número de porciones del contenido total del producto, y su contenido energético.

³⁶²Las Directrices Voluntarias (FAO) ponen especial énfasis en el tema de la información del etiquetado. Directriz voluntaria 4: Sistemas de mercado. 4.4 Los Estados deberían proporcionar a los consumidores una protección adecuada frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos. Las medidas adoptadas con ese objeto no deberían constituir obstáculos injustificados al comercio internacional y deberían respetar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Directriz 9: Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor. 9.7 Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos y facilitar a los consumidores la elección velando por la divulgación de información adecuada sobre los alimentos comercializados, y proporcionar vías de recurso ante cualquier daño causado por alimentos nocivos o adulterados, incluidos los vendidos por comerciantes ambulantes. Esas medidas no deberían emplearse como obstáculos injustificados al comercio y deberían ser conformes a los acuerdos de la OMC (en especial el Acuerdo MSF y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio). Directriz 10: Nutrición. 10.2 Se alienta a los Estados a adoptar medidas, en particular mediante la educación, la información y la reglamentación sobre el etiquetado, destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.

4. Para el caso de bebidas saborizadas, chocolates, botanas y productos de confitería, hacer obligatorio que en las presentaciones familiares, se incluyan tanto la información nutrimental, sodio y el contenido calórico calculado sobre el contenido total del producto así como el número de porciones contenidas en el producto y el contenido calórico por porción.

Distintivo nutrimental

De manera paralela a la obligatoriedad del etiquetado frontal se creará un distintivo nutrimental, mismo que será otorgado a aquellos productores que así lo soliciten y que cumplan con los estándares nutricionales que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

Los estándares fijados por la Secretaría de Salud serán concordantes con las mejores prácticas internacionales, en este sentido la propuesta es utilizar los criterios hoy aceptados por el “Pledge” de la Unión Europea adaptándolos a la realidad de los hábitos de consumo de la población mexicana.

Estos criterios plantean dividir a los productos en ocho categorías:

Con esta información se establecerá un etiquetado útil, claro y de fácil comprensión que permita mejorar las decisiones de consumo y en consecuencia modificar hábitos alimentarios.

Acción:

A partir del 15 de abril de 2014 entró en vigor el nuevo etiquetado de productos con altos contenido de grasas y azúcares.

Adopción del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Reglamento de control sanitario de productos y servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas. El documento define las reglas para el etiquetado frontal, así como los criterios necesarios para que los productos obtengan el sello nutrimental. El artículo 25 define los valores de referencia que se usan como base para el cálculo de los porcentajes del etiquetado frontal.

La NOM-051-SCFI/SSA1-2010 obliga a todos los productos a contar con etiquetado que liste el contenido de los productos, además de regular la declaración de sus propiedades nutrimentales.

Comentarios:

Es incomprensible. De acuerdo con un estudio realizado a estudiantes de nutrición, por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) sólo el 1.8% pudo comprenderlo en su totalidad. Por lo que se concluyó que este etiquetado “no ofrece información clara a los consumidores” y tampoco fomenta “decisiones saludables entre estos”.

Es engañoso. Este etiquetado señala que el criterio establecido para consumo diario de azúcar es de un total de **90 gramos (18 cucharadas cafeteras) muy por encima de los 50 gramos (10 cucharadas cafeteras) recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS)** como máximo tolerable en todo un día para un adulto.).

El nuevo etiquetado frontal obligatorio va en contra de la propia Estrategia Nacional Contra la Obesidad y la Diabetes donde se establece que este etiquetado deberá informar sobre los “azúcares añadidos” teniendo como base de cálculo 200 kilocalorías (10 cucharadas cafeteras). En cambio, en el etiquetado aprobado se establece el criterio de “azúcares totales” con base de cálculo 360 kilocalorías (18 cucharadas cafeteras). En la Estrategia se tomó la referencia científica de la OMS, y en el etiquetado promovido por Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), se tomó el criterio de las industrias, asegura la Alianza por la Salud Alimentaria.

Es importante conocer los azúcares añadidos, ya que no existe ninguna *recomendación de ingesta*, sino

únicamente un máximo tolerable, según la OMS³⁶³.

IMCO considera:

Hacen falta valores de referencia oficiales para el etiquetado. Discrepancia entre valores de referencia del Reglamento y la Estrategia Nacional que se asimilan más a los de la OMS.

El etiquetado no es autoexplicativo. Ya en un estudio de 2011 se demostraba que sólo el 13 % de estudiantes de nutrición pudo interpretar adecuadamente y se tardaron más de tres minutos sólo para calcular el contenido exacto de azúcar de los productos³⁶⁴.

La norma sobre las afirmaciones nutrimentales de un producto no sigue los mismos criterios nutrimentales.

Política Fiscal

Normatividad:

Estrategia Nacional

Para complementar los esfuerzos regulatorios, se considera necesario utilizar a la política fiscal, a través de la introducción de medidas impositivas que permitan reducir el consumo de aquellos alimentos y bebidas que son considerados como no aportantes de elementos nutritivos, en otras palabras, aquellos productos que tienen calorías vacías, es decir aquellos que aunque brinden al organismo un aporte energético significativo no tiene nutrientes necesarios.

Dado que la elasticidad-precio de la demanda por estos productos es mayor a uno en valor absoluto para casi todos los niveles de ingreso, el establecimiento de un impuesto deberá resultar en una sensible disminución en el consumo

Acción:

Ley de impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) 2014

Se define un gravamen de 1 peso por litro para bebidas saborizadas con azúcares añadidos y 8 % sobre alimentos con alto contenido calórico (275 kcal o más por cada 100 gramos).

En 2014 recaudación de 28 659 millones de pesos.

Comentarios:

El IMCO considera que hace falta complementar la política fiscal con incentivos para la compra y producción de alimentos más saludables.

³⁶³ Disponible en <http://alianzasalud.org.mx/2014/04/nuevas-etiquetas-en-dulces-chocolates-refrescos-y-otros/#sthash.VuG1LJEc.dpuf> Consultado 15 julio 2015.

³⁶⁴ Stern, D. Totenlino, L. Barquera, S. (2011) Revisión del Etiquetado Frontal, Análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su Comprensión por Estudiantes de Nutrición en México, INSP, Disponible en <http://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/07/Etiquetado-Evaluaci%C3%B3n-GDA-por-Barquera-y-col.pdf> Consultado 20 julio 2015.

Se deben explorar **estímulos fiscales** que incentiven la reformulación de los productos para reducir el contenido de azúcares, grasas y sodio.

Se debe **explorar apoyos para la compra de alimentos saludables**, como para adquirir frutas, verduras y otros productos básicos saludables .

Importancia de la política fiscal y económica para la productividad, impulso del campo, generación de cadenas de valor y regulación del sistema alimentario de forma positiva.

Regulación publicidad

Normatividad:

Estrategia Nacional

Ante la urgencia de proteger a los niños mexicanos en riesgo de desarrollar enfermedades no transmisibles relacionadas con el sobrepeso y la obesidad, y tomando en consideración los esfuerzos que a nivel internacional se están llevando a cabo en la materia, las modificaciones al marco jurídico vigente en materia de publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas contemplan:

a) Definir como horarios de audiencia infantil los siguientes: I. Lunes a viernes: de 14:30 a 19:30 hrs. II. Sábados y domingos: de 7:00 a 19:30 hrs.

b) Establecer que solamente podrán publicitarse, en horarios de audiencia infantil, aquellos productos que cumplan con los criterios nutricionales que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

c) De manera excepcional se podrá hacer publicidad de alimentos y bebidas en horarios de audiencia infantil siempre y cuando se garantice de manera fehaciente que la audiencia del programa o la programación que se presente no excede del 35% de niños menores de 12 años, o bien que se trate de un programa televisivo que entre en alguna de las siguientes categorías:

• Telenovelas, • Noticieros, • Películas y series no aptas para público infantil. • Deportes.

Estas modificaciones serán acompañadas de un sistema de seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como el establecimiento de sanciones.

Acción:

El 15 de abril de 2014 se publicaron en el DOF los lineamientos que prohíben la publicidad de alimentos que exceden los criterios nutrimentales. Se aprobaron de acuerdo a los incisos a), b) y c) de la Estrategia Nacional.

Recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños aprobada por la Asamblea Mundial de la salud, mayo 2010, respaldada por la AG de UN en septiembre 2011.

Ley General de Salud en materia de publicidad.

Ley Federal de protección al consumidor.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no alcohólicas (código PABI) en vigor 1 enero de 2009.

Comentarios:

El Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” reveló que México era el país con la mayor cantidad de anuncios de alimentos con alta densidad energética, difundidos por televisión. El estudio “La desnutrición infantil y obesidad en la pobreza en México” señalaba que en 2010 si un niño pasaba en promedio dos horas diarias frente a la televisión habría visto más de 12 mil 400 anuncios de alimentos con alta densidad energética en un año³⁶⁵.

A pesar que el Reglamento a la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Radio y Televisión establecen claramente el derecho de los mexicanos a no ser engañados por la publicidad y a que ésta atente contra la salud, la mayor parte de la publicidad dirigida a niños utiliza herramientas de engaño y promueve alimentos y bebidas no recomendables nutricionalmente, generando hábitos de alimentación que atentan contra su salud³⁶⁶.

El sector privado a través de la formulación e implementación del Código PABI ha definido los términos bajo los cuales se han reformulado las prácticas publicitarias dirigidas a los menores de 12 años. Se evidencia que los términos establecidos en este código se distancian de las recomendaciones internacionales y no protegen al público infantil del impacto de la publicidad sobre los niños³⁶⁷.

El IMCO considera:

Hace falta expandir estos lineamientos a otros medios de comunicación. Espectaculares (publicidad en edificios), metro, metrobús, parabuses, revistas infantiles, entre otros.

No es claro con respecto a los anuncios que se presentan fuera del espacio publicitario tradicional (se promocionan productos dentro del desarrollo de programas como telenovelas).

Existe evidencia de que no todos los niños ven exclusivamente programas de televisión infantiles, el INSP encontró que más de 40% de los niños ve telenovelas y series³⁶⁸.

3.3. Necesidad de políticas públicas dirigidas a la malnutrición.

Como ya se ha abarcado en el apartado anterior Diconsa, es el programa de abasto rural que cuenta con 27 mil tiendas comunitarias y 300 móviles. En ella pueden comprar

³⁶⁵ Secretaría de Salud, *Estrategia Nacional...op. cit.*, p. 24.

³⁶⁶ Disponible en <http://alianzasalud.org.mx/publicidad-dirigida-a-la-infancia/#sthash.x70lDJKm.dpuf> consultado 20 julio 2015.

³⁶⁷ Disponible en <http://alianzasalud.org.mx/2012/10/la-autorregulacion-de-publicidad-sigue-provocando-danos-a-la-salud-de-la-infancia-investigadoras/#sthash.43ObZTgp.dpuf> consultado 20 julio 2015.

³⁶⁸ INSP, Publicidad de Alimentos y Bebidas. Disponible en www.insp.mx/eppo/blog/2984-publicidad-alimentos-bebidas.html Consultado 20 julio 2015.

productos de la canasta básica a bajo costo, sin embargo como lo ejemplifican las fotos estas tiendas también venden productos poco nutritivos. La tienda que se encuentra en la comunidad San Juanito en Chihuahua está a unos pocos metros de la escuela secundaria. La visita a la tienda se realizó el 22 de julio de 2015. Este hecho reiterado alrededor de país pone en evidencia la falta de un enfoque integral del derecho a la alimentación y la necesidad de introducir el elemento de adecuación de los alimentos. Hoy en día la población no está informada sobre nutrición, y sus decisiones se ven influenciadas por el ambiente obesigénico. Las tiendas que son parte de un programa de desarrollo social que busca mejorar las carencias alimentarias y combatir la pobreza deberían enfocarse a combatir también la obesidad, esta política pública no respeta el derecho a la alimentación al vender estos productos y no protege de la mercadotecnia de las empresas a la población, en este sentido contravienen las obligaciones internacionales sobre el derecho a la alimentación. El Estado está construyendo una infraestructura comercial de productos no nutritivos, disponible y accesible para los beneficiarios de sus programas sociales.

Ese mismo mes se realizó la firma de un convenio entre Diconsa y el Instituto Nacional de Salud Pública, denominado “Alianza Estratégica por una Alimentación Adecuada” que tiene como objetivo permitir a la población dotarse de las herramientas y habilidades necesarias para realizar de manera informada la selección y preparación de alimentos, además de proporcionar al personal de las tiendas comunitarias Diconsa información sobre los alimentos que se distribuyen y recomendaciones para mejorar el servicio.

Diconsa ratifica el compromiso de orientar el consumo y lograr una visión diferente ante la sociedad mexicana como una empresa más grande, sólida y responsable del suministro de productos nutritivos distribuidos a través de sus puntos de venta, subrayó Héctor Velasco Monroy, director general de la empresa sectorizada de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Durante la firma de la Alianza Estratégica por una Alimentación Adecuada, Mauricio Hernández Ávila, director del Instituto Nacional de Salud Pública, reconoció a Diconsa por ofrecer a la

población una variedad saludable de alimentos y por mejorar la nutrición de las familias a través de la tarjeta SINHambre y del Programa de Abasto Rural (PAR)³⁶⁹.

Para poder cumplir con el objetivo del convenio deberían retirarse en principios los alimentos no nutritivos.



Fotos de autoría propia durante visita a Chihuahua julio 2015. Podemos observar los alimentos no nutritivos que se venden en las tiendas Diconsa y en este caso se encuentran a pocos metros de una escuela secundaria.

³⁶⁹ Diconsa, Comunicado de Prensa, 3 julio 2015. Disponible en <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/comunicados/723-firman-diconsa-y-el-instituto-nacional-de-salud-publica-alianza-por-una-alimentacion-adecuada.html> Consultado 20 julio 2015.

En conjunto con la Secretaría de Educación Pública (centros escolares y promotores del Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE), la Secretaría de Salud (líder del programa, aprovechar las instalaciones de los centros de salud) y la Secretaría de Desarrollo Social (colocar la información y orientar a la población en el momento de entregar los beneficios), las organizaciones de la sociedad civil y la industria privada (ambos llegan a zonas donde el gobierno no lo hace o no existe la infraestructura) se debería llevar a cabo una gran campaña de educación por la alimentación adecuada. Informando de los beneficios de los alimentos nutritivos, de una dieta adecuada, beneficios de micronutrientes, por otro lado informar los riesgos de consumir exceso de calorías y de las consecuencias de padecer sobrepeso y obesidad. Se deberá desarrollar información entendible y fácil de atraer la atención de la población, a través por ejemplo de la elaboración de infografías. Ofrecer en las escuelas y centros de salud talleres educativos y para la elaboración de comidas saludables. Talleres especialmente desarrollados para niños, elaborados por especialistas pedagogos. Se deberá adaptar a las realidades rural y urbana.

Las empresas de alimentos y bebidas podrían enfocar sus programas de responsabilidad social a contrarrestar el daño que genera el consumo en exceso de sus productos. El estado debería impulsar un pacto/ acuerdo en este sentido, además de las reglamentaciones en publicidad y consumo permitido en escuelas. Una empresa que se relaciona con el bienestar de sus clientes genera empatía. Estas empresas son las que llegan a las comunidades más alejadas y pobres del país, donde incluso muchas veces no llegan los programas sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Esta capacidad logística podría, si es implementada correctamente, aprovecharse para generar programas informativos y educativos sobre la alimentación.

Ante la situación actual en México retomamos la propuesta del Relator Especial Olivier De Schutter en el informe titulado “El derecho a una alimentación adecuada: el nexo entre agricultura, alimentación y salud”. En el cual propone un enfoque holístico de la alimentación, es decir, políticas públicas que abarquen conjuntamente tanto la desnutrición como el sobrepeso y la obesidad, a través de dietas adecuadas (elemento de calidad de los alimentos) y sostenibles (elemento medio ambiental), para lo cual habrá que modificar el sistema agroalimentario (dejando de enfocarse exclusiva y primordialmente en

el aumento de la producción). Las políticas públicas de desarrollo social y del campo deben tener este enfoque para lograr ser exitosas y eficazmente disminuir al mismo tiempo la desnutrición, la obesidad y el sobrepeso, así como respetar los ecosistemas y la biodiversidad. Para la transición a este modelo holístico se requiere voluntad política firme, un esfuerzo sostenido durante varios años y la colaboración de distintos sectores, como el agrícola, el financiero, el educativo, el comercial y el de la salud.

Por décadas al considerarse que el principal desafío era combatir la malnutrición proteico-calórica, se descuidó la exigencia de que la dieta resultara adecuada³⁷⁰. Esto que reconoce el Relator a nivel mundial, se reflejó y se sigue llevando a cabo en las políticas públicas de los Estados. Es decir, llevar a cabo programas de desarrollo social que solamente resuelvan la dimensión de urgencia del hambre sin identificar adecuadamente los resultados, y generando a su vez población con sobrepeso y obesidad. Vincular nutrición adecuada, producción sostenible y consumo local es la apuesta para un nuevo sistema alimentario mundial que permita hacer efectivo el derecho a la alimentación en todas sus dimensiones. En el siguiente apartado analiza las políticas del campo en México y la propuesta de un modelo de agroecología que va en este sentido.

4. El campo en México y la agroecología.

El énfasis en aumentar la producción de alimentos rigió por muchos años el impulso y las políticas públicas del campo. Hoy en día ha sido reconocido que el simple aumento de producción no asegura la accesibilidad y disponibilidad de alimentos para quienes padecen hambre, ni ha tenido un impacto en la calidad y adecuación de los mismo³⁷¹. La producción mundial supera las calorías para poder alimentarnos a todos, sin embargo millones de personas siguen subalimentadas³⁷². Por otra parte, se reconocen los efectos dañinos que la agricultura ha tenido en el medio ambiente (desertificación de los suelos, deforestación para introducir cultivos y ganado, contaminación por plaguicidas, etc.) y la necesidad de adoptar

³⁷⁰ U.N. Doc. A/HRC/19/59, op. cit., párr. 4.

³⁷¹ Chapell, M.J. and La Valle, L.A., 2009. "Food Security and Biodiversity: Can We Have Both? An Agroecological Analysis", *Agriculture and Human Values* 28: 3-26.

³⁷² Ver *Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo 2015*, op. cit.

prácticas agrícolas sustentable³⁷³, representadas principalmente por la agroecología y de la mano con enfoques de manejo integrado de paisaje, en el que las comunidades que viven de los bosques y selvas continúen haciéndolo y brindando servicios ambientales mientras son unidades de producción agrícola³⁷⁴. Esta nueva agricultura alternativa, impulsada por la FAO y académicos es retomada por el Relator Especial por su intrínseca relación con el derecho a la alimentación. Es esta forma de producción que se conecta directamente con las diferentes dimensiones del derecho, incluyendo la mejora de las dietas a través de la variedad de cultivos³⁷⁵, la que ayudará a resolver el problema no sólo del hambre sino de la malnutrición en su conjunto. Sin pretender que este sea un trabajo exhaustivo en el tema, debido a que nuestro propósito es identificar vías para hacer efectivo el derecho a la alimentación y no desarrollar modelos de producción agrícola, en los siguientes párrafos analizaremos la propuesta de esta nueva agricultura y su inclusión en las políticas públicas en México.

4.1. Propuestas de agroecología y manejo integrado del paisaje.

La agroecología es a la vez una ciencia y un conjunto de prácticas. Fue creada por la convergencia de dos disciplinas científicas: la agronomía y la ecología. Como ciencia, la agroecología es la "aplicación de la ciencia ecológica al estudio, el diseño y la gestión de agroecosistemas sostenibles"³⁷⁶. El enfoque agroecológico considera a los ecosistemas

³⁷³ Los estudiosos de la agroecología reunidos en la FAO en septiembre de 2014, reconocen los problemas del actual sistema alimentario "More than 800 million people are hungry in the world while the problem of obesity and overweight exists worldwide; 30 to 50 percent of food waste yield gaps, aging farmers, greenhouse gas emissions from agriculture and social unrest are all issues which need to and can be addressed through Agroecology", encuentran en esta materia la clave para romper los círculos viciosos y convertirlos en virtuosos creando sinergias positivas. Final report for the International Symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition, FAO, Roma, september 2014.

³⁷⁴ Clough Yann, et al. Combining high biodiversity with high yields in tropical agroforests. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2011, vol. 108, no 20, p. 8311-8316. "[...]agroforests can be designed to optimize both biodiversity and crop production benefits without adding pressure to convert natural habitat to farmland". Caso de estudio de pequeños productores de Cacao en Indonesia que puede ser interesante para el Sureste mexicano.

³⁷⁵ Ickowitz, A., Powell, B., Salim, A., ad Sunderland, Dietary Quality and Tree Cover in Africa, *Global Environmental Change*, T.2014, 24: 287-294. "Our main findings can be summarized as follows: there is a statistically significant positive relationship between tree cover and dietary diversity; fruit and vegetable consumption increases with tree cover until a peak of 45% tree cover and then declines; and there is no relationship between animal source food consumption and tree cover. Overall our findings suggest that children in Africa who live in areas with more tree cover have more diverse and nutritious diets".

³⁷⁶ Miguel A. Altieri, *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, 2a ed., Boulder, Colorado, Westview Press, 1995; S. Gliessman, *Agroecology: the Ecology of Sustainable Food Systems*, Boca Raton, Florida, CRC Press, 2007.

agrícolas como las unidades fundamentales de estudio; y en estos sistemas, los ciclos minerales, las transformaciones de la energía, los procesos biológicos y las relaciones socioeconómicas son investigados y analizados como un todo. De esta manera a la agroecología le interesa no solo la maximización de la producción de un componente particular, sino la optimización del agroecosistema total, digamos es un enfoque holístico³⁷⁷. El paradigma agroecológico permite un enfoque conceptual común que permite entender las relaciones entre las diversas disciplinas y la unidad de estudio: el agroecosistema con todos sus componentes. “Es necesario que los agrónomos comprendan los elementos socioculturales y económicos de los agroecosistemas y a su vez los científicos sociales aprecien elementos técnicos y ecológicos de éstos”³⁷⁸.

La agroecología y su incidencia en el derecho a la alimentación según en Relator Especial³⁷⁹.

Disponibilidad	Aumenta la productividad sobre el terreno.
Asequibilidad (accesibilidad)	Reduce la pobreza rural. Gestión sostenible de la fertilidad en la explotación agrícola. Efectos multiplicadores para el desarrollo rural: creación de empleo y aumento de los ingresos.
Adecuación ³⁸⁰	la agroecología contribuye a mejorar la nutrición. Variedad de cultivos. Especies endémicas.
Sostenibilidad ³⁸¹	la agroecología contribuye a la adaptación al cambio climático.

³⁷⁷ Miguel Alteri, Clara I. Nicholls, *Agroecología: Teoría y Práctica para una Agricultura Sustentable*, Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental, 1ra ed. PNUMA, Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México, DF, 2000, pp.13-14.

³⁷⁸ *Ibid.*, p.15.

³⁷⁹ O. de Schutter, U.N. Doc. A/HRC/16/49.

³⁸⁰ Pilar 2 del Reto Hambre 0. 100% de acceso a una alimentación adecuada durante todo el año El acceso durante todo el año a alimentos suficientes, asequibles y culturalmente aceptables, adecuadas tanto en cantidad como en calidad, es un determinante clave de la buena nutrición. En un esfuerzo por mejorar el acceso a una alimentación adecuada, la FAO está sensibilizando y obteniendo apoyo para una agricultura y unos sistemas alimentarios que estén atentos a la nutrición. Este enfoque sitúa los alimentos nutritivos, la diversidad de la dieta y el enriquecimiento de alimentos como puntos neurálgicos para superar la malnutrición, al tiempo que se apoya a los medios de vida rurales.

³⁸¹ Pilar 3 Reto Hambre 0, Que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles. “Una buena nutrición requiere sistemas alimentarios sostenibles, equitativos y flexibles. La CIN2 se basa en el consenso de que los sistemas alimentarios deben ser sostenibles y todos los componentes para la producción, procesamiento y distribución de alimentos –la tierra, suelo, semillas, fertilizantes, agua, energía, recolección, almacenamiento y transporte– deben ser gestionados de manera sostenible, con la debida atención a los impactos ambientales y climáticos”.

La agroecología ofrece ventajas que se complementan con enfoques convencionales más conocidos, como la selección genética de variedades de alto rendimiento, y contribuye al desarrollo económico más amplio³⁸³. En esta misma lógica F. Baudron desde un enfoque pragmático del manejo integrado del paisaje propone ordenadamente 4 puntos que considera necesarios para lograr una agricultura productiva y benéfica para el medio ambiente que conllevará a hacer efectivo el derecho a la alimentación (que en gran medida coinciden con las propuestas del Relator, los estudiosos de la agroecología, las Directrices voluntarias así como los pilares del Reto Hambre 0, las cuales citamos para complementar las ideas del autor).

1. Flexibilidad y pragmatismo.

La agroecología defiende el no uso de insumos externos. El autor propone la gestión “Spillover effects may be reduced by applying site specific management i.e. by doing the right thing, at the right place, at the right time”. Por supuestos la idea es ir transitando a un modelo de agroecología en la cual la necesidad de los insumos externos, y los riesgos de efectos secundarios, sean reducidos por los servicios ecosistémicos³⁸⁴. En la discusión entre zonas de conservación o uso compartido de tierras para la preservación de la biodiversidad, señala que no hay una receta, todo dependerá de las características de cada lugar y situación.

2. Prestar atención a lo que sucede dentro y fuera de las unidades de producción agrícola.

³⁸² La agroecología es un sector de alta densidad de conocimientos, basado en técnicas que no se imponen desde arriba sino que se desarrollan a partir de los conocimientos y la experimentación de los agricultores. UN Doc. A/HRC/16/49, p. 7. “Agroecological systems are complex and knowledge intensive (requiring a transition phase); family farmers need to be supported and informed to enable them to accept risks associated with innovation and technical changes must reflect local resource needs and constraints”. Final Report for the International Symposium on Agroecology... *op. cit.*

³⁸³ U.N. Doc. A/HRC/16/49, *op. cit.*

³⁸⁴ F. Baudron, K.E. Giller, Agriculture and Nature: Trouble and Strife?, *Biological Conservation* 170, 2014, p. 240.

Reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos. Esto es tan importante (o incluso más) que aumentar la producción. Es necesario mejorar la infraestructura de almacenamiento y el transporte del campo al mercado³⁸⁵.

Competencia de cultivos. Gran parte de los productos agrícolas a nivel mundial es utilizada por el sector de la ganadería y el sector de la bioenergía. Más productos agrícolas pueden no traducirse necesariamente en más alimentos si los granos son utilizados como alimento para ganado y/o para la producción de biocombustibles, que compiten con la producción de alimentos para consumo humano³⁸⁶. Este fenómeno incide en el aumento de los precios de los cereales y granos. El Relator considera se deberían desarrollar piensos alternativos basados en las nuevas tecnologías para el consumo de ganado³⁸⁷.

Respecto a los pequeños productores se requiere prestar especial atención a la **Tenencia de la tierra** (en el siguiente capítulo pondremos énfasis en este tema y la relación con los pueblos indígenas) y el accesos a recursos productivos³⁸⁸.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 241. Este punto es el pilar 5 del Reto hambre 0: “Cero pérdidas o desperdicio de alimentos La FAO y las partes interesadas en la CIN2 también reconocen que se deben hacer esfuerzos para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos post-cosecha en toda la cadena alimentaria, incluido el consumo, ya que pueden afectar negativamente a la sostenibilidad y la seguridad nutricional”. O. de Schutter reconoce su importancia, ver UN Doc. A/HRC/16/49, *op. cit.*, párr. 7.

³⁸⁶ F. Baudron, *Agriculture and... op. cit.*

³⁸⁷ UN Doc. A/HRC/16/49, *op. cit.*

³⁸⁸ Ver Directrices Voluntarias (FAO), directriz 8: Acceso a los recursos y bienes. 8.1 Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales. 8.4 Los Estados deberían promover la investigación agronómica y el desarrollo agrícola, en particular para fomentar la producción de alimentos básicos con los consiguientes efectos positivos sobre los ingresos básicos y beneficios para los pequeños agricultores y las agricultoras, así como los consumidores pobres. 8.5 Los Estados deberían, en el marco de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos los relativos a la propiedad intelectual, promover el acceso de los agricultores en pequeña y mediana escala a los resultados de la investigación que promueven la seguridad alimentaria. También se mencionan a grupos en situación de vulnerabilidad y el diseño y elaboración de programas en este sentido. Ver *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, FAO 2012. “Las metas globales de las Directrices son la consecución de la seguridad alimentaria para todos y el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria

3. **Creación de mercados y política públicas de apoyo para que los agricultores modifiquen sus prácticas.** Para ello se deben valorar y retribuir los servicios ambientales³⁸⁹ y el uso limitado de las tierras. Asimismo, se requieren precios adecuados que incorporen los costos reales y benéficos de las prácticas agrícolas. Se requieren políticas públicas que prevengan la deforestación, control de migración del campo a las ciudades, evitar políticas perversas como los subsidios y generar incentivos que promuevan patrones de producción y consumo menos demandante de recursos naturales³⁹⁰. En México la tarifa eléctrica de riego 9 N es un ejemplo de subsidios regresivos, que incentiva el uso intensivo del agua de una manera no eficiente.

Mercados. Necesidad de facilitar la capacidad de los pequeños agricultores para incorporarse a las cadenas de producción y distribución. También debe alentarse a los agricultores a ocupar nuevos eslabones de la cadena de valor añadiendo valor a los productos en bruto mediante una mayor participación en las actividades de envasado, procesamiento y comercialización de los productos. Las cooperativas pueden ayudarlos a alcanzar economías de escala para facilitar la adición de valor. Este objetivo también puede ser promovido por nuevos tipos de asociaciones con el sector privado. Sin embargo, para lograrlo es esencial mejorar el acceso a los mercados, lo que a su vez requiere el desarrollo de las vías de comunicación, en

nacional. Al tiempo que respaldan los esfuerzos encaminados a la erradicación del hambre y la pobreza, las Directrices tienen también por objetivo contribuir al logro de medios de vida sostenibles, a la estabilidad social, a la seguridad de la vivienda, al desarrollo rural, a la protección medioambiental y al desarrollo social y económico sostenible”. Disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/> Consultado 20 julio 2015. La FAO ha trabajado sobre la aplicación de estas directrices a las poblaciones indígenas. En febrero 2015 realizó una reunión especializada, *Sistemas Alimentarios Indígenas, Agroecología y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia: Una Reunión entre los Pueblos Indígenas y la FAO*. Ver UN Doc. A/65/281 *Acceso a la Tierra y Derecho a la Alimentación*, Informe presentado ante la 65ª Asamblea General de las Naciones Unidas Disponible en http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_es.pdf Consultado 20 julio 2015.

³⁸⁹ En términos muy generales, se puede considerar como servicio ambiental o servicio ecosistémico a cualquier bien o servicio provisto por la naturaleza, y que provee bienestar a algunas o muchas personas. La sociedad depende por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que éstos proporcionan, como los alimentos, combustibles, agua, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético”. Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina Programa FAO/OAPN *Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina*, FAO 2009. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i0822s.pdf> consultado 20 julio 2015.

³⁹⁰ F. Baudron, *Agriculture and... op. cit.*, p 242.

particular de los caminos secundarios rurales³⁹¹.

Desde el poder de los consumidores crear los mercados, demandando calidad en los productos y variedad. Organizaciones de la sociedad civil informando sobre contenido de los alimentos y resaltando la importancias de las cadenas de valor. Hacer que desde los grandes comercio se oferte este valor porque la sociedad lo demande. ¿Cómo hacer accesible y costeable para la población en general y no sólo para un reducido grupo con capacidad adquisitiva?

Políticas públicas: El Relator especial recomienda que las políticas públicas deben estar enfocadas a dar prioridad a los bienes públicos, la inversión en conocimientos, el fortalecimiento de la organización social, el empoderamiento de las mujeres y coincide ampliamente con la organización de mercados³⁹².

4. **Sinergia entre tierras de cultivo y manejo de bosques** que permite un paisaje diverso que se relaciona con una adecuada alimentación a través de dietas variadas y más nutritivas. A esto se le llama manejo integrado del paisaje. Interacciones ecológicas en productividad de los cultivos que potencia la agricultura familiar y genera soberanía alimentaria. Los enfoques de paisaje ofrecen soluciones a los problemas de alimentación que van más allá de la simple producción de calorías que ha demostrado ser insuficiente, esto a través de mejorar el acceso a los alimentos y nutrientes debido a la provisión de diversidad de productos y el mejoramiento de las

³⁹¹ Ver, U.N. Doc. A/HRC/13/33, *op. cit.* Ver, Directrices Voluntarias (FAO), directriz 4: sistemas de mercados. 4.6 Los Estados tal vez deseen adoptar medidas para garantizar que pueda beneficiarse de las oportunidades derivadas del comercio competitivo de productos agropecuarios el mayor número posible de personas y comunidades, especialmente los grupos desfavorecidos. 4.8 Los Estados deberían procurar establecer sistemas internos de comercialización, almacenamiento, transporte, comunicación y distribución eficientes, entre otras cosas, con el fin de facilitar la diversificación del comercio y una mejor conexión dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos, así como de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.

³⁹² U.N. Doc. A/HRC/16/49, *op. cit.* Ver, Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 2015, *op. cit.* Las políticas públicas deberían ofrecer incentivos para la adopción de prácticas y técnicas de intensificación agrícola sostenible (gestión sostenible de la tierra, conservación de los suelos, gestión del agua mejorada, sistemas agrícolas diversificados y agroforestería) a fin de producir más resultados a partir del mismo terreno reduciendo al mismo tiempo el impacto ambiental negativo. Las tecnologías más convencionales de mejora del rendimiento, como la utilización de variedades mejoradas de semillas y fertilizantes minerales, son asimismo opciones válidas, especialmente si se combinan con una mayor atención al uso eficiente de estos insumos.

dietas³⁹³. La producción agrícola que va de la mano con el manejo forestal ha resultado ser más rica en variedad y en generar resiliencia. El campo requiere dinamismo para generar suelos sanos y en consecuencia la adaptabilidad y el aprendizaje son elementos inherentes de esta agricultura alternativa.³⁹⁴ El manejo adecuado del campo y sus beneficios, no se limita a la vida rural. Esta propuesta de manejo del campo para ser exitosa requiere de los tres puntos anteriores, y el fortalecimiento de la relación campo ciudad. Es la apuesta de un sistema agroalimentario que no sólo cubra la dimensión urgente del derecho sino que logre cubrir dietas adecuadas que incidan en la malnutrición en su conjunto.

Un elemento medular de la agricultura alternativa es la agricultura familiar. El desarrollo de los pequeños productores son las clave³⁹⁵. Así es reconocido en el reto hambre 0 “aumentar un 100% la productividad e ingresos de los pequeños agricultores”. En esta estrategia se reconoce que apoyar a los pequeños campesinos tiene la doble ventaja de reducir la pobreza rural y aumentar la disponibilidad de alimentos sanos y culturalmente apropiados. Por su parte la FAO está elevando el perfil de la agricultura familiar y en pequeña escala a través de iniciativas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar y programas locales como el Programa de Seguridad Alimentaria en México (PESA) que analizaremos en el capítulo tres. Uno de los objetivos de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) es remodelar los sistemas alimentarios de manera

³⁹³ T.C.H. Sunderland., F. Baudron., A. Ickowitz., et al. “Response Options Across Landscape, Forests, Trees and Landscapes for Food Security and Nutrition: A Global Assessment” , *IUFRO World Series*, Volume 33, 2015. p. 118.

³⁹⁴ *Ibíd.* p. 119.

³⁹⁵ Symposium on Agroecology... *op. cit.* “The family is the unit at which results need to be achieved. Central to this process is building social cohesion and involving civil society and youth”, p. 7. En este mismo documento ver declaraciones Ministro de Desarrollo Agrario de Brasil Laudemir André Müller: Family farming is a pillar of rural development and has contributed to successful poverty alleviation in Brazil. Through targeted public policies and institutions, the foundations are in place to transition to a more sustainable mode of production based on family farming and Agroecology. To stimulate this transition, the National Plan for Agroecology and Organic Production (PLANAPO) was launched to promote Agroecology as a model of production, cooperative farming and economic organization. This plan was conceived with the broad participation of civil society, social movements and unions. Brazil is convinced that Agroecology is the best model for family farming, rural development and the production of healthier food. Through initiatives such as the International Symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition, Brazil is committed to replicating the model of family farming and Agroecology in the regions of South America, Central America and the Caribbean. p.14.

que, en última instancia, fortalezcan a los agricultores locales y aseguren la salud de la población en general.

La FAO reconoce que el crecimiento de la productividad en las pequeñas explotaciones familiares contribuye a que el desarrollo sea más inclusivo, ya que no solo reduce los precios de los alimentos básicos sino que también mejora el acceso a los alimentos. Si los mercados de trabajo rurales funcionan correctamente, dicho crecimiento de la productividad aumenta la demanda de mano de obra en las zonas rurales, generando trabajos para la población pobre y aumentando la escala de sueldos de la mano de obra no especializada. Los miembros de los hogares rurales obtienen trabajos no agrícolas mejor remunerados y diversifican así sus fuentes de ingresos, lo que impulsa la reducción de la pobreza y el hambre³⁹⁶. Asimismo, el Relator destaca que el apoyo a la agricultura familiar contribuiría a frenar la tendencia hacia la urbanización en los países afectados, que está ejerciendo presión sobre los servicios públicos. Del mismo modo, propiciaría el desarrollo rural y preservaría la capacidad de la generación siguiente para satisfacer sus propias necesidades³⁹⁷. En el caso de México tendría un efecto significativo en la migración hacia otros estados (incluso sobre la migración para trabajar como jornaleros agrícolas en condiciones de explotación sin derechos laborales reconocidos)³⁹⁸ y hacia EUA. Ahora bien, el fomento a la agricultura familiar se puede realizar sin necesariamente estar alineada a la agroecología. El reto hambre 0 reconoce en el pilar previo al apoyo a la agricultura familiar la necesidad de la sostenibilidad en los sistemas alimentarios.

El Relator sostiene que la propagación de experiencias en este sentido es el principal desafío hoy planteado. Es posible crear un entorno propicio para esos modos de producción sostenibles mediante políticas públicas adecuadas, entre las que se incluyen: dar prioridad, en el gasto público, a la contratación de bienes públicos, en lugar de limitarse a ofrecer subvenciones a los insumos; invertir en el conocimiento mediante la reinversión en investigación agrícola y servicios de extensión; invertir en formas de organización social que fomenten las asociaciones, como las escuelas rurales para agricultores y las redes de

³⁹⁶ *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2015, op. cit.*, pp. 33-34.

³⁹⁷ U.N. Doc. A/HRC/16/49, p. 3.

³⁹⁸ O. de Schutter, *Informe de Misión a México, op. cit.*

colaboración de los movimientos de agricultores encaminadas a la innovación; invertir en investigación agrícola y sistemas de extensión; empoderar a las mujeres; y crear un entorno macroeconómico propicio, por ejemplo, poniendo en contacto las explotaciones agrícolas sostenibles con los mercados justos³⁹⁹. Es así que como parte de su obligación de dedicar el máximo de los recursos disponibles a dar efectividad gradualmente al derecho a la alimentación, los Estados deben poner en marcha políticas públicas de apoyo a la adopción de prácticas agroecológicas⁴⁰⁰.

Pero la realidad del campo y de la unidades de producción familiar son muy distintas de país a país y de región a región, incluso en un mismo país. Esto deberá tomarse en cuenta al momento de elaborar políticas públicas. La diversidad de realidades y necesidades de la agricultura familiar según J. M. Sourisseau del CIRAD (Organismo Francés de Investigación Agronómica y de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible de las Regiones Tropicales y Mediterráneas) pueden definirse a partir de ocho criterios relativos a las estructuras de explotación y al modo de funcionamiento. Se refieren a las condiciones de acceso a los recursos, determinando las posibilidades de transformar los sistemas de producción y los sistemas de actividades. Pueden declinarse y jerarquizarse en función de las trayectorias históricas nacionales, de las relaciones de poder político en el mundo agrícola y en los organismos locales de la sociedad civil y de los retos agrícolas tal y como son comprendidos a nivel local. Estos criterios son los siguientes:

- la seguridad de acceso a los recursos naturales, en primer lugar la tierra y la calidad de estos recursos. Este criterio concierne un abanico de situaciones que va desde familias sin tierra hasta explotaciones familiares con capital inmobiliario y natural tan importante que conlleven problemas de transmisión intergeneracional;
- la capacidad de invertir, tanto si los agricultores familiares están limitados por la fragilidad de su capital (muy endeudados) como si producen excedentes que les permiten ampliar sus opciones técnicas y estratégicas; – la proporción y el papel del autoconsumo en la estrategia familiar. Los agricultores vulnerables o pluriactivos tienen como objetivo primero alimentar a su familia, mientras que otros sólo consumen su propia producción de manera marginal;

³⁹⁹ U.N. Doc. A/HRC/16/49, *op. cit.*

⁴⁰⁰ “Introduciendo referencias a la agroecología y a la agricultura sostenible en las estrategias nacionales encaminadas a hacer efectivo el derecho a la alimentación e incorporando las medidas adoptadas en el sector agrícola en los planes nacionales de adaptación (PNA) y en la lista de las medidas de mitigación apropiadas para cada país aprobadas por los países en sus esfuerzos por mitigar el cambio climático[...]. *Ibid.* párr. 45.

- el tipo de inserción en los mercados de insumos y de los productos agrícolas y la autonomía en función de estos mercados. Este criterio afecta desde agriculturas familiares que limitan su dependencia externa a través de modelos técnicos o a través de modos de comercialización elegidos, hasta agriculturas familiares insertadas, antes o después, en los sistemas alimentarios concentrados, industrializados y financiados;
- el grado de diversificación de la actividad agrícola. Algunas explotaciones familiares practican una agroforestería compleja, de varios niveles de cultivos múltiples; otros se especializan en la producción de granos o de frutales;
- la pluriactividad y el papel de la agricultura en los sistemas de actividad, que va de la función estrictamente alimenticia, hasta social, a la especialización exclusiva en las actividades agrícolas, pasando por el asalariado extra-agrícola dominante;
- el grado de sustitución de la mano de obra familiar por capital físico. Algunas familias conservan sistemas manuales, con una gran intensidad de trabajo y recurren a personal durante los periodos de gran actividad. Otros prefieren los sistemas mecanizados de gran productividad de trabajo y recurren exclusivamente a la mano de obra familiar;
- las finalidades de la actividad y las estrategias de movilización del resultado de la explotación agrícola, que van de la remuneración del trabajo de la familia a la acumulación productiva, la diversificación, hasta la remuneración del capital financiero del agricultor⁴⁰¹.

4.2. Políticas Públicas sobre el campo en México.

Análisis de las políticas del campo en México desde el Informe del Relator Especial y sus recomendaciones.

En el informe de su visita a México el Relator dedica la mayor parte al tema de las políticas públicas del campo y temas transversales como el medio ambiente. Analiza programas pilares que vienen aplicándose con diferentes nombres desde la reforma agraria previa al Tratado de Libre Comercio de América del Norte : el **Programa de Apoyos a la Comercialización**, programa de subvenciones basado en la producción, cuyo principal instrumento es el ingreso objetivo; el **Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo, ahora Proagro)**, programa de transferencias directas por hectárea desvinculado de la producción y la comercialización establecido por decreto regulador (21 de julio de 1994); y la **Alianza para el Campo**, que comprendía varios programas de

⁴⁰¹ Jean-Michel Sourisseau, Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, Caracterizar para Apoyar Mejor, CIRAD, Perspective No. 29, noviembre 2014. Disponible en http://www.ruralforum.net/img/recursos/perspective29_sourisseau_et_al_esp.pdf Consultado 25 julio 2015.

apoyo a la inversión (el Programa de Desarrollo Rural, el Programa de Fomento Agrícola y el Programa de Fomento Ganadero). El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que se creó en virtud de la Ley de Desarrollo Social Sustentable y otros programas menores, MasAgro, Promaf y Trópico Húmedo, así como el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). De 2011 a 2015 realmente poco ha cambiado en las políticas públicas, es hasta el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2016 que se propone la ejecución de modificaciones sustanciales, entre éstas un recorte presupuestal y compactación de programas que afectan a los pequeños productores y priorizan la comercialización.

En el análisis realizado por el Relator se identifican dos realidades que se deben tomar en cuenta para mejorar las políticas públicas en esta materia: 1) falta definir con precisión quiénes son los beneficiarios de los diversos programas de apoyo, que deberían tener acceso a mecanismos de recurso para reclamar sus derechos (los instrumentos actuales todavía dejan mucho margen para que los diversos grupos de interés obtengan recursos públicos ejerciendo presión política); 2) la mayoría de los programas agrícolas no tienen a los pobres entre sus destinatarios, el Relator califica en su conjunto el gasto público en agricultura como “**muy regresivo**”, además no abordan eficazmente la pobreza rural (dirigido sólo el 8% del gasto en programas agrícolas a la pobreza rural).⁴⁰² Los recursos se destinan a los grandes productores que se encuentran en los estados más ricos de la República. En cambio la política de desarrollo rural, encuentra el Relator que si es redistributiva pero queda anulada por la política pública agrícola⁴⁰³.

En un país constituido por un 80% de agricultores con menos de 5 hectáreas, parecería deseable estudiar la posibilidad de asignar más recursos en apoyo de los pequeños agricultores de las zonas desfavorecidas, puesto que los programas actuales no abordan eficazmente la pobreza rural⁴⁰⁴.

⁴⁰² El CONEVAL coincide con este planteamiento “En México, las políticas agropecuarias se han caracterizado por su regresividad y por el privilegio que le han dado a la provisión de bienes privados, no de bienes y servicios públicos.” CONEVAL, Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Postcosecha, 2015, p. 94. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf consultado 30 agosto 2015.

⁴⁰³ O. de Schutter, *Informe de Misión a México*, op. cit., párr. 19.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, párr. 17.

El relator le dedica una parte de su informe a la tema de la sostenibilidad en el campo. Un tema de preocupación es el de cultivos transgénicos y la biodiversidad. Retoma el tema de riesgo que implica el maíz transgénico para la biodiversidad del maíz que se cultiva en México. Esto se debe en gran medida a dos causas: a) características del flujo genético del maíz, cuyo polen puede recorrer largas distancias, y b) hábitos de intercambio de semillas de los agricultores mexicanos (más del 85% de las semillas de maíz a nivel nacional procede del intercambio entre agricultores, el 5,2% procede de la industria de las semillas). Afirma, estos dos factores harían prácticamente imposible mantener la coexistencia de las variedades nativas de maíz. El Relator concluyen que la posible pérdida de biodiversidad agrícola que se derivaría de ello es muy grave, puesto que la diversidad es fundamental para afrontar las amenazas futuras y los fenómenos imprevisibles causados por el cambio climático⁴⁰⁵.

De acuerdo a la lógica de su informe sobre la agroecología, aborda los temas del agua, erosión del suelo y resiliencia al cambio climático. El relator comienza su análisis con la recomendación de eliminar uno de los subsidios más cuestionables, la tarifa 9 de bombeo que beneficia a los grandes agricultores. Como lo expresa el informe sólo pagan el 23% del costo⁴⁰⁶, y aún así es uno de los mayores problemas de cartera vencida que tiene la empresa del Estado de Energía Eléctrica. Muchos agricultores llevan años sin pagar la energía para el bombeo haciendo un uso ineficiente de el agua y la electricidad, teniendo muy poco incentivos para mejorar la tecnología de bombeo y riego. Para 2013 el monto del subsidio fue de 13 mil 500 millones de pesos (para 2014 según comunicado camara de diputados fue de 18 mil millones de pesos)⁴⁰⁷; esto es, un monto similar al que se canalizó vía Proagro Productivo (antes Procampo) y equivalente a 18 por ciento del presupuesto total de SAGARPA. El subsidio beneficia a los agricultores de mayores ingresos: 54 % del total lo acapara 10 % de los productores más ricos del país. Mientras que el subsidio promedio por usuario es de 67 mil pesos al año, los de mayores ingresos perciben más de 400 mil pesos, los cuales se concentran en Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa y Sonora. La energía

⁴⁰⁵ *Ibid.*, párr. 52.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, párr. 56.

⁴⁰⁷ Cámara de Diputados, Boletín de Prensa, 09 marzo 2014 Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/09/3159-Apoyo-al-campo-no-debe-ser-con-subsidios-generalizados-Sagarpa> Consultado 20 julio 2015.

eléctrica subsidiada para bombeo implica agua barata, que se desperdicia e, incluso, genera un mercado negro. En términos de eficiencia, ello implica una “falsa” rentabilidad de cultivos; ausencia de incentivos para emplear tecnologías más eficientes que ahorren agua y, a la larga, una pérdida de competitividad del sector conforme se vayan agotando los mantos freáticos⁴⁰⁸.

El informe recomienda invertir en técnicas de captación del agua pluvial en tierras áridas lo cual permitiría el cultivo de tierras abandonadas y degradadas y la recreación de las condiciones adecuadas para la producción agrícola en zonas semiáridas. La erosión del suelo es un problema grave en México, donde el 60% del territorio está afectado por la degradación del suelo, y el 70% de los 1.15 millones de explotaciones ganaderas, por el pastoreo excesivo. El Relator Especial se pronuncia favorablemente por el programa ProÁrbol ejecutado a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que la reforestación es fundamental para México. Alienta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a que pongan en marcha un programa conjunto para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación de agua sobre la base de los satisfactorios principios del Programa ProÁrbol, en que se prevean la participación de las comunidades locales y **el pago de los servicios ecológicos** para detener la erosión del suelo y la degradación de las tierras, mejorar la retención de agua y el reabastecimiento de los acuíferos y aumentar la resiliencia de los sistemas agrícolas al cambio climático⁴⁰⁹.

¿A partir del análisis y las recomendaciones hechas por el Relator, cuál ha sido la evolución del campo y de las políticas públicas? Desafortunadamente tenemos que decir que ha sido poco el avance y de hecho han existido retrocesos en algunos temas. Veamos.

En el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre el CONEVAL realizó un Diagnóstico⁴¹⁰ sobre la realidad de los pequeños productores, encontrando los siguientes datos y situaciones:

⁴⁰⁸ Ver Artículo escrito por el anterior Secretario Mariano Ruíz Funes, “Tarifas Eléctricas y Agua: Sobreexplotación” en el Financiero, 6 de marzo 2014. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/tarifas-electricas-y-agua-sobreexplotacion.html> Consultado 20 julio 2015.

⁴⁰⁹ O. de Schutter, *Informe de Misión a México*, op. cit., párr. 58.

⁴¹⁰ *Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares...* 2015, op. cit.

- Falta de infraestructura de almacenamiento, la cosecha se echa a perder o tienen que vender barato a intermediarios.
- Falta de organización, que impide aprovechar sinergias que conlleva la integración de cadenas de valor. Disminuida la capacidad de negociación.
- Falta de acceso a créditos, principalmente por situación de tenencia de la tierra y estructura ejidal.
- Debido a la migración a Estados Unidos o a grandes campos agrícolas en otros estados de la República, cada vez es mayor la presencia del trabajo de las mujeres en el campo pero sin que sean propietarias, la propiedad de la tierra sigue siendo mayoritariamente masculina.
- Los subsidios y transferencias se dirigen a los grandes productores. 20 % del padrón de beneficiarios de PROAGRO (antes PROCAMPO Productivo) entre 2006 y 2012, recibió más de 60 por ciento de los apoyos entregados por este programa, lo que equivale a 58 mil millones de pesos, mientras el 80 por ciento restante recibió apenas 38 mil millones de pesos⁴¹¹.
- Problemas ambientales. La práctica de la agricultura extensiva genera procesos de deforestación y erosión de la tierra debido al agotamiento de sus propiedades naturales por sobreexplotación y al uso intensivo de productos agroquímicos.

Soluciones que propone el CONEVAL:

- Pasar de agricultura extensiva a intensiva con paquetes tecnológicos adecuados para un desarrollo sustentable. Se requiere inversión en investigación y desarrollo. (Áreas de recorte en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016).
- Aumentar la capacidad organizativa de los productores⁴¹².
- Cambiar orientación de los subsidios por hectáreas a productividad y rendimiento.
- Fortalecimiento de capacidades en producción agrícola.

Un dato interesante encontrado por el CONEVAL es que el 82% de las comunidades rurales beneficiadas por la Cruzada recolecta leña y el 81% hace uso de

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 24.

⁴¹² Ver el importante recorte para el PEF 2016.

bosques y selvas⁴¹³. Esto es que la gente vive de sus bosques y sus selvas, entonces para lograr una forma de vida sostenible, que les permita continuar en sus tierras y alimentarse adecuadamente por sus propios medios requiere de las prácticas agroecológicas y el manejo integrado del paisaje del cual hemos hablado. Este esquema debe de retomarse en las políticas públicas, replicarse y expandirse de acuerdo a las realidades y necesidades locales.

El estudio de SAGARPA-FAO titulado “Agricultura Familiar con potencial productivo en México” 2012 y el “Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y perdidas post cosecha”⁴¹⁴ 2015 del CONEVAL pueden ser la línea base para elaborar políticas publicas pero deberán complementarse con un enfoque medio ambiental. Trabajar más de la mano SAGARPA con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y sus órganos (CONABIO, CONAFOR, CONANP, etc).

El CONEVAL en sus conclusiones recuerda que un componente básico de la Cruzada para cumplir con sus objetivos es vincular las políticas sociales con las económicas, lo cual requerirá de la concurrencia de las acciones y programas de las distintas dependencias del gobierno federal, sobre todo en cuanto a la implementación de programas productivos, “los cuales, de acuerdo con los datos presentados, no tienen una cobertura importante de los hogares rurales”. Al mismo tiempo asegura que la baja cobertura (y conocimiento) de los programas productivos y de acceso a servicios financieros muestran lo limitado que fue en 2013 la atención a los problemas que enfrentan los hogares rurales para producir⁴¹⁵.

4.3. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016⁴¹⁶.

La justificación a los cambios propuestos en el PEF 2016 según la SAGARPA es garantizar una mayor eficiencia del gasto público, así como se priorizar los apoyos a programas sociales y productivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Se asegura en el proyecto de presupuesto que la SAGARPA llevó a

⁴¹³ *Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares...* 2015, *op. cit.*, p. 30.

⁴¹⁴ Diagnóstico de la situación de los hogares rurales en localidades de 500 a 2,499 habitantes en México.

⁴¹⁵ CONEVAL, *Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares...* *op. cit.* p. 95.

⁴¹⁶ SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/> Ramo 08 Agricultura <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/R08> Consultado 30 de agosto 2015.

cabo un análisis y depuración de los programas presupuestarios vigentes en 2015, con la finalidad de identificar complementariedades, similitudes o posibles duplicidades y a partir de ello, se integró una nueva estructura programática para el ejercicio fiscal 2016⁴¹⁷.

La SAGARPA ha instrumentado nueve programas sujetos a Reglas de Operación⁴¹⁸, la Estructura Programática para 2016 del Sector reduce el número de programas presupuestarios de 35 vigentes en 2015 a 23, lo que implica la fusión de 30 programas en 14 programas, de la misma manera, se cambió la denominación de 6 programas presupuestarios, ajustando el nombre al quehacer institucional de cada uno de ellos, “a efecto de garantizar la precisión y enfoque de la política pública respectiva de subsidios aislados, hacia inversiones e incentivos fiscales complementarios, detonando las potencialidades de las inversiones existentes para tener resultados en el corto y mediano plazos”.

Dos de los objetivos planteados en el proyecto de PEF 2016 se relacionan directamente con el derecho a la alimentación y los pequeños productores:

Objetivo 1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

SAGARPA propone los siguientes programas, dentro de Programa Apoyos a Pequeños Productores, para lograrlo;

⁴¹⁷ SHCP, Estrategia Programática SAGARPA PEF 2016, Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/08/r08_ep.pdf consultado 30 agosto 2015.

⁴¹⁸ Programa de Fomento a la Agricultura • Programa de Fomento Ganadero • Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola • Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria • Programa de Productividad Rural • Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria • Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados • Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas • Programa de Apoyo a Pequeños Productores. Esta nueva estructura programática, contempla la fusión del Programa de Innovación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología con los Programas de Fomento a la Agricultura, de Fomento Ganadero y de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola.

PROAGRO	Reconociendo lo regresivo que ha sido el apoyo de PROAGRO se propuso la reducción de la superficie máxima de incentivo por productor en lo individual de 100 a 80 has. por persona física y/o integrante de una persona moral, por unidad de producción por ciclo agrícola. Para 2016 con el propósito de avanzar en la progresividad del programa, se propone reducir aún más la superficie máxima del incentivo, para continuar beneficiando a los productores inscritos en el padrón del programa.
FAPPA (Fondo de apoyo a proyectos productivos en núcleos agrarios) y PROMETE(Programa de Apoyo a la productividad de la Mujer emprendedora)	Coadyuvarán a la generación de empleo e ingreso de mujeres con 18 años o más y hombres, que habitan en núcleos agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos y empresas sociales.
ARRAIGATE	FOMAR: permitirá promover el desarrollo de "Capital Social en los núcleos agrarios, mediante un apoyo que impulse la organización de los productores Jóvenes Emprendedores: permitirá realizar acciones para que el joven emprendedor agrario se arraigue en su núcleo agrario, a través de apoyos que permitan su capitalización.
Incentivos Productivos	Incrementar la producción y productividad de las pequeñas Unidades Económicas Rurales agrícolas mediante incentivos para reconversión productiva.
Extensionismo	Mediante servicios profesionales de extensión e innovación, asistencia y organización de eventos de intercambio de conocimientos, experiencias y proyectos relevantes

Objetivo 5. Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

Para cubrir todo este objetivo está pensado el PESA, sin embargo ¿Cómo se logrará a partir de la reducción presupuestal que se está proponiendo?

Los objetivos previstos en el Programa de Productividad Rural, a través del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), son muy ambiciosos para el presupuesto asignado. Se determina que el PESA:

- Buscará el incremento de la producción en localidades rurales de alta y muy alta marginación.
- Incentivará el desarrollo de cadenas de valor (miniclusters).
- Ampliará las coberturas de atención en comunidades rurales, semiurbanas y urbanas, dirigido a mujeres y personas de la tercera edad para la producción de alimentos de auto consumo en agricultura y en especies menores.
- Articulará políticas de producción con valor agregado y comercialización en pequeña escala,
- Aumentará la producción de autoconsumo.
- Potencializará los recursos para la producción de alimentos en zonas de vocación homogénea.
- Promoverá la reconversión productiva y la cultura del aseguramiento, además de coadyuvar en la estabilidad del campo.
- Generará también la infraestructura productiva en zonas erosionadas, de marginación, así como el aprovechamiento de recursos hídricos.
- Promoverá la capacitación de la educación agropecuaria e impulsará el desarrollo de zonas áridas acorde a sus condiciones particulares y buscará asegurar el acceso de productores en alta y muy alta marginación a servicios de extensionismo.

Al analizar las modificaciones a los programas de SAGARPA encontramos la eliminación del programa de Innovación, desarrollo y transición de tecnología pero no queda claro la fusión con los otros tres programas, no se especifica el monto ni el rubro.

En lugar de un fortalecimiento a los pequeños productores como se supondría a partir de lo antes expresado por la SAGARPA, encontramos un recorte de gran tamaño a los programas destinados a este grupo. Para el PESA se prevé un recorte importante, de \$3,380.9 mdp. en 2015 a \$2,604.3 en 2016, el Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer emprendedora (PROMETE) pasó de \$1,180.6 en 2015 a \$500.00 mdp. en 2016 (recorte de más del 50%), el Fondo de apoyo a proyectos productivos en núcleos agrarios (FAPPA) de \$723.8 mdp. en 2015 a \$400.00 en 2016⁴¹⁹.

⁴¹⁹ SHCP, Anexo 11. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Disponible en

Programa de Apoyo a pequeños productores		\$ 3,279.8
	2015	2016
Arráigate (Fomar y jóvenes)	No se localiza con ese nombre o similar en 2015	\$465.9
FAPPA	\$723.8	\$400.0
PROMETE	\$1,180.6	\$500.0
Incentivos Productivos	No se localiza con ese nombre o similar en 2015	\$813.9
Extensionismo	\$628.0	\$1,100.0

El Programa Integral de Desarrollo Rural se denominará Programa de Productividad Rural. Antes en este encontrábamos un programa llamado de Agricultura familiar, periurbana y de traspatio con \$304.7 mdp. asignados en 2015 para 2016 encontramos en el Programa de Productividad Rural el programa de Desarrollo Comercial de Agricultura familiar con \$500.00 millones.

Por otro lado el Programa para la comercialización y el desarrollo de mercados pasó en 2015 de \$8,421.6 millones a \$10,271.8 en 2016, con lo que se demuestra un fuerte impulso a la gran industria agropecuaria. Mientras existe recorte para programas de apoyo a pequeños productores, se aumenta la comercialización que beneficia a los grandes. No significa que esté mal lo último sino que no existe un balance y la política agraria sigue siendo regresiva sin un enfoque importante hacia los pequeños productores. El presupuesto otorgado a estos programas es muy reducido respecto al total para el sector (Programa

http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/Proyecto_Decreto.pdf Consultado 30 agosto 2015.

Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable \$331,839.7 mdp.).Por otra parte no existe una alineación al tema de sostenibilidad. Con el medio ambiente sucede lo mismo que con los derechos humanos, encontramos en los documentos oficiales diversas referencias a éstos pero no existe una planeación estratégica ni se refleja en el presupuesto y en las acciones específicas de los programas.

Los recortes propuestos en el PEF 2016 pone en riesgo el objetivo de la Cruzada de aumentar los ingresos de los pequeños productores. Tampoco queda claro cómo se va a instrumentar el objetivo de perdidas post cosecha. En cambio se da un impulso significativo al componente alimentario de PROSPERA (el principal programa de desarrollo social) que pasa de \$3,728.0 mdp. en 2015 a \$26,962.6 en 2016, esto nos lleva a concluir que se está privilegiando el asistencialismo, que generará mayor dependencia y clientelismo político, en lugar de fortalecer los medios para que la población por sus propios medios pueda hacer efectivo el derecho a la alimentación. No es que se esté en contra de los programas de desarrollo social, es que no se ve una estrategia en el Proyecto del PEF 2016 que se dirija a la seguridad alimentaria con todos sus componentes y menos aún al derecho a la alimentación

Respecto a la tarifa 9 no ha existido cambio alguno, la medida que adoptó la SAGARPA ha sido incorporar a más productores en la tarifa 9 N (horario nocturno) que es la de mayor apoyo . 27 centavos el Kw/hr y tarifa 9 CU (todo el día) .57 centavos kw/hr⁴²⁰. Esto representó un beneficio para la empresa de energía eléctrica ya que regulariza a usuarios con enormes adeudos en tarifa 9 M pero no da una solución al problema de fondo que son la sobre explotación de mantos acuíferos y recursos públicos dirigidos a productores más ricos y distorsión en los precios.

En conclusión las políticas públicas mexicanas encaminadas al tema de la alimentación son descoordinadas y no responden a las dimensiones del derecho. Se puede reconocer que se ha cumplido con la obligación de tomar medidas, ¿pero estás medidas

⁴²⁰ Ver Boletines de Prensa de la SAGARPA Disponibles en <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/durango/boletines/2015/julio/Documents/B0402015.pdf> <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/tamaulipas/Boletines/Paginas/2014B100.aspx> <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/nuevoleon/boletines/2013/agosto/Documents/B080813.pdf> consultados 30 agosto 2015.

cumplen con las demás obligaciones internacionales que emanan del PIDESC? ¿La aplicación del máximo de los recursos disponibles es adecuada cuándo se privilegia la asistencia y se reducen los recursos para impulsar la productividad de quienes son más afectados por no hacer efectivo su derecho a la alimentación? Está el Estado cumpliendo ¿cuándo se destinan subsidios como la tarifa 9 a los productores más grandes y se daña el medio ambiente? ¿Al eludir la obligación de proteger a la población respecto a terceros como es la industria de alimentos? Definitivamente se requiere un marco jurídico transversal que integre a los diferentes sectores e instituciones de gobierno, que defina el contenido del derecho y claramente las obligaciones del Estado, así como las acciones necesarias para hacer efectivo el derecho en todas sus dimensiones con la progresividad necesaria pero comprobada. Este marco legal debe reconocer la importancia primordial del sector agrícola (incluyendo el sector pecuario, forestal y ambiental) para hacer efectivo el derecho y darle a la SAGARPA un papel más activo en una estrategia nacional y al mismo tiempo una responsabilidad ineludible de trabajar con un enfoque de derecho a la alimentación, no sólo de seguridad alimentaria. Asimismo, sacar las políticas públicas sobre el derecho a la alimentación del asistencialismo y llevarlas al terreno de los derechos exigibles y justiciables, privilegiando las acciones a favor de la realización por los propios medios de cada persona.

5. Marco legal y estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación.

En este apartado recordamos el modelo de garantías de Curtis para obtener las conclusiones de lo que ha sido la aplicación del derecho a la alimentación en México y señalar las áreas de oportunidad que existen. En primer lugar recordemos la importancia que le da el autor a la necesidad de contar con un marco jurídico, que dote de contenido el derecho y regule las políticas públicas con el objetivo de reducir la discrecionalidad. La FAO ha desarrollado una serie de materiales para que los Estados adopten leyes marco, desde la visión de dicho organismo estas leyes constituyen medidas útiles para articular el derecho a la alimentación de manera más precisa y proporcionar un medio para imponer su cumplimiento a nivel administrativo, judicial y cuasi judicial⁴²¹. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 06 de 1986 señala la

⁴²¹ FAO, *Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación*, Roma, 2010, p. 59.

importancia de la ley como instrumento de garantía de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana⁴²². En cuanto a las estrategias nacionales, el Comité DESC en la Observación General 12 define los contenidos mínimos que deberán tener para contribuir a una adecuada aplicación del derecho a la alimentación.

5.1. Ley sobre el derecho a la alimentación en México.

El derecho a la alimentación fue reconocido en México en el artículo 4to Constitucional, octubre de 2011⁴²³, pero fue hasta 2015 que se aprobó en la cámara de diputados el proyecto de legislación secundaria⁴²⁴. El proceso continúa y a la fecha de redacción de este trabajo seguía en revisión en la Cámara de Senadores. Cabe destacar el papel fundamental que la sociedad civil organizada tuvo en este esfuerzo, trabajando una propuesta dentro del Frente Parlamentario contra el Hambre Capítulo México⁴²⁵.

El documento hasta ahora aprobado por la Cámara de diputados es un texto que modifica la propuesta presentada por el Frente Parlamentario contra el Hambre y que carece de algunas de las recomendaciones emitidas por la FAO. Es necesario reconocer el paso que ha significado su aprobación y al mismo tiempo encontrar las formas de mejorarla para que éste sea un documento aplicable y responda a las necesidades que nos hemos referido sobre la adopción de un marco legal. En este sentido, a continuación hacemos un breve análisis de la propuesta de ley aprobada por la Cámara de Diputados.

Para establecer el marco jurídico que dote de garantías el derecho es indispensable partir del contenido del derecho. Recordemos la definición que hace el Comité DESC en la OG 12 donde establece que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo

⁴²² Corte IDH, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva =C-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A Núm. 6.

⁴²³ "Artículo 4 Constitucional "(T)oda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará" (...).

⁴²⁴ Gaceta Parlamentaria, 30 de abril de 2015, Número 4265-IX, Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Desarrollo Social, Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada.

⁴²⁵ Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre en cada país provienen de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, están integrados principalmente por sociedad civil organizada y legisladores y cuentan con el apoyo de la FAO. Ver <http://www.fao.org/in-action/apoyo-ialcsh/es/> Consultado 30 agosto 2015. Ver Propuesta de Ley presentada en 2014 por el Frente Parlamentario contra el hambre, Capítulo México disponible en <http://ceis.org.mx/pdf/Proyecto%20de%20Iniciativa%20LGDA.pdf> Consultado 30 agosto 2015.

hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Este derecho no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Tendrá que alcanzarse progresivamente, no obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

Adecuación y sostenibilidad como lo hemos visto en el análisis de la política del campo y en las propuestas, van de la mano y son inseparables.

Elementos del derecho a una alimentación adecuada	
<p>Disponibilidad:</p> <p>Posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.</p>	
<p>Calidad:</p> <p>- Necesidad alimentarias</p> <p>Se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas</p>	<p>Calidad:</p> <p>- Inocuidad</p> <p>Al decir <i>sin sustancias nocivas</i> se fijan 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.⁴²⁷</p>

<p>de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia ⁴²⁶ materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.</p>	
<p>Aceptabilidad:</p> <p>- Cultural y consumidores determinados.</p> <p>Valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.</p>	
<p>Accesibilidad económica:</p> <p>Implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. “Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales”. Este párrafo respalda los programas sociales que permiten la accesibilidad pero deben estos programas necesariamente cubrir las demás dimensiones o elementos fundamentales del derecho. Y como veremos, también cubrir las obligaciones.</p>	<p>Accesibilidad física:</p> <p>La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.</p>
<p>Sostenibilidad: Posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.</p>	
<p>Transversalidad: No dificulten el goce de otros derechos humanos (salud, sobre peso y obesidad).</p>	

⁴²⁷ La Directriz Voluntaria 9 (FAO): Inocuidad de alimentos y protección al consumidor. Se prevé establecimiento de controles amplios y racionales de control de alimentos y la adopción de normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica, incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos, y a establecer normas relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos.

⁴²⁶ Directriz Voluntaria 10 (FAO): Nutrición. 10.5 Los Estados deberían adoptar medidas para promover y fomentar la lactancia materna, en consonancia con su cultura, el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y las resoluciones posteriores de la Asamblea Mundial de la Salud, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 10.6 Los Estados tal vez deseen difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Los Estados deberían examinar con la máxima atención las cuestiones relativas a la lactancia materna y la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), sobre la base de los conocimientos científicos más modernos y autorizados y apoyándose en las directrices de la OMS y el UNICEF más recientes.

La FAO alineada a la OG12 y al contenido del derecho propone en el documento Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación los elementos básicos que debe tener una ley nacional al respecto:

Contenido recomendado	Contenido México
Contenido maximalista del derecho (basándose en la OG 12 cuadro anterior)	Si
Disposiciones en materia de no discriminación	Si
Disposiciones sobre las obligaciones del Estado	No
Disposiciones sobre la evaluación del impacto	Si general
Disposiciones sobre la información	No
Disposiciones sobre la cooperación internacional	Si
Disposiciones sobre la autoridad nacional para el derecho a la alimentación	Si
Disposiciones sobre el sistema de vigilancia	Si general
Disposiciones sobre la representación y participación de la sociedad civil	Si
Disposiciones en materia de recursos	Si general
Disposiciones sobre implementación	Si general
Disposiciones financieras	Si general

La FAO recomienda que por la transversalidad del derecho se requiere evaluar la compatibilidad de diferentes legislaciones sectoriales (agricultura, salud, seguridad social, empleo, derechos de los consumidores), en temas como:

- Agua
- Acceso a la tierra
- Pesca
- Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

- Comercio de productos agrícolas
- Trabajo
- Seguridad social
- Nutrición, inocuidad alimentaria y protección del consumidores

Agregaría, derecho de pueblos indígenas y medio ambiente. Estos temas en su mayoría no se abordan en la ley, consideramos es así por que se prevé sean abordados en el Plan Nacional de Alimentación el cual establece la misma ley.

Nos parece adecuado sumar a este análisis los atributos que debe tener una legislación secundaria sobre derechos sociales según modelo de garantías de Courtis.

Atributo	Cumple si/ No /Comentario
Se establece el contenido mínimo esencial del derecho.	Si (aunque se define el acceso físico pero no el económico) Se define ampliamente y de forma maximalista el contenido pero luego no se desarrolla un esquema de política pública sobre este contenido que coordine a las Secretarías encargadas de los principales temas. Se reduce a acciones sobre una canasta alimentaria local básica, características de producción y situaciones de emergencia. Se da a entender que este esquema se desarrollará en una Plan Nacional.
Designa el quién	Si de manera muy general, no se establece claramente las líneas de política pública
Designa el cómo	Si de manera muy general, no se establece claramente las líneas de política pública
Generalidad y universalidad del derecho (seguridad jurídica)	Si
Claridad en definición de destinatarios	No

Establecimiento de beneficiarios	Si de manera difusa.
Mecanismos de reclamos	Si, El mecanismo de reclamo es la ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que es vigilada por la Secretaría de la Función Pública.

En resumen la ley es un avance, define ampliamente el contenido del derecho y establece que será garantizado en los términos previstos en los tratados internacionales, además considera a los pequeños productores, así como la autosuficiencia y sustentabilidad. Sin embargo, al pasar de lo teórico a lo práctico, esto es a la aplicación del contenido, se convierte en un texto demasiado general. Se requiere complementar la definición de acceso económico, definir con mayor claridad cómo lograr la autosuficiencia pero también incluir a los pequeños productores en el desarrollo rural, lo cual hasta la fecha no ha sucedido con el artículo 27 Constitucional y la Ley de Desarrollo Rural. No se consideran los mercados, el almacenaje y la disminución de pérdidas post cosecha que hemos mencionado son indispensables para los pequeños productores, la ley se limita a la autosuficiencia. El tema de almacenaje se abarca solo para emergencias.

Sobre la calidad de la alimentación en el artículo 28 se establece fomentar la buena alimentación pero no se hace referencia a regulación alguna sobre etiquetado, publicidad y en general sobre el tema del sobrepeso y la obesidad. Falta una mayor articulación de la coordinación sobre las políticas públicas de los tres grandes temas: hambre, obesidad y agricultura. Deberían ser vistos estos tres temas como uno sólo: el derecho a la alimentación. La ley debería establecer las bases para generar cadenas de valor que vayan del campo a las acciones en materia de desarrollo social (por ejemplo, consumo de productos locales en comedores comunitarios y venta en tiendas Diconsa) y los mercados (generación de mercados para los pequeños productores) y hábitos de consumo (información y educación en alimentación, revaloración de los alimentos nutritivos y cultivados de forma sustentable).

El mayor peso en la coordinación e implementación está en la Secretaría de

Desarrollo Social que hasta el momento, a pesar de los esfuerzos, continúa con un enfoque asistencialista. Se requiere una comprensión de las causas estructurales de la malnutrición, y se requiere que el marco legal establezca la obligatoriedad de desarrollar las políticas públicas que atiendan dichas causas. Reducir las causas a la pobreza e intentar solucionarlo con transferencias no resuelve las causas estructurales (son millones de pesos aumentados al PEF en programas de transferencia mientras se reduce el presupuesto para programas de pequeños productores). Recordemos las recomendaciones emitidas en las observaciones finales por el Comité DESC a Guatemala y otros Estados de la Región.

Agregar un apartado como el proyecto de ley de El Perú⁴²⁸ sobre las obligaciones de respetar, proteger y realizar podría facilitar el paso de lo teórico a lo práctico, en especial ayudaría a abrir el camino para la regulación de los actores privados, ya que no se establecen disposiciones específicas al respecto y son diversos los ejemplos de violaciones por parte de empresas. Tampoco se prevén medidas sobre el fortalecimiento de la exigibilidad y justiciabilidad. A la adopción del marco legal deberá corresponder una estrategia nacional. En el caso, como hasta ahora, de tener primero la estrategia, ésta debería basar su contenido en la Observación General 12, las observaciones finales del Comité DESC a los Estados y las recomendaciones del Relator.

5.2. Estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación en México.

El Comité DESC en la Observación General 12 ha marcado el camino a seguir para formular estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación. De esta manera observa que los estados tienen un margen de elección para decidir sus propios enfoques, pero asegura que el PIDESC especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada (es decir ir más allá de la urgencia). Es así que la estrategia nacional que implemente el Estado deberá garantizar la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos.

⁴²⁸ FAO, *Guía para Legislar... op. cit.*, p 109.

Esto es, los objetivos de la estrategia deben estar fundamentados en un enfoque de la alimentación como un derecho humano y estar alineados al contenido del derecho definido en la OG 12 y en consecuencia se deberán formular las políticas y los indicadores correspondientes (incluido seguridad alimentaria). Se interpreta que el Comité entiende la necesidad de obtener resultados medibles que permitan conocer el mayor disfrute del derecho e identificar las políticas públicas exitosas y corregir las que no lo han sido. Igualmente deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos de manera más eficaz en función de los costos.

Establece el Comité que la estrategia debe basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y especificadas en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones de respetar, proteger y realizar. Esto facilitará, en consiguiente, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y autoridades y asegurará que las políticas y decisiones administrativas conexas cumplan las obligaciones que impone el artículo 11 del Pacto.

Es decir: 1) se toma el contenido derecho como parámetro de actuación, 2) se determinan objetivos y las acciones derivadas de las obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho, 3) se asignan las responsabilidades en las instituciones y niveles de gobierno 4) se ejerce una adecuada coordinación, y 5) se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación . La estrategia nacional del Estado Mexicano que es la ya estudiada Cruzada Nacional contra el Hambre y su respectivo PNMSH no establece una relación directa con las obligaciones de respetar y proteger, solo se prevén objetivos sobre la obligación de realizar (en menor medida sobre facilitar y mayoritariamente acciones a hacer efectivo a través de programas sociales).

El Comité DESC resalta la necesidad de formular y aplicar estrategias nacionales que cumplan con los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura. Asimismo, deberá determinar las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias. El elemento de responsabilidad para un enfoque de derechos humanos es

indispensable, de manera que no se diluya y los sujetos de los derechos puedan hacerlos exigibles y justiciables. El marco temporal también es necesario para evaluar las acciones en el tiempo y transitar a un estado donde la urgencia no ocupe la mayoría de los recursos y de políticas públicas.

La estrategia se deberá ocupar de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. Del mismo modo, se debe procurar gestionar y utilizar de la forma más sostenible los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico. La Cruzada no abarca los diferentes temas del sistema alimentario ni le da un papel primordial a la sostenibilidad y el medio ambiente. Sin embargo, como hemos analizado la principal solución a los problemas de alimentación va ligada a la agricultura local, así como al respeto y manejo de los recursos naturales.

Por último, la estrategia debe garantizar un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques). Este párrafo es esencial cuando se prevén objetivos y acciones para que sea por sus propios medios que la población haga efectivo su derecho. La discriminación ya sea por ser mujer, tener algunas discapacidad, ser indígena o la misma situación socio económica representan un obstáculo para poder tener acceso a un empleo, créditos, tierra y otros medios productivos que le permitan generar recursos para poder alimentarse adecuadamente.

Un tema ausente en la Cruzada es la obligación de adoptar medidas adecuadas tendientes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación. Sin mecanismos de protección cuando se

contaminan aguas y tierras, cuando se desplaza a las comunidades indígenas de sus territorios, cuando se comercializan alimentos contaminados y comúnmente son las poblaciones más pobres las más vulnerables a estos hechos, ¿los programas de desarrollo social benefician en algo? Por otra parte, está el tema grave de sobrepeso y obesidad donde corresponde al Estado asumir las obligaciones en este sentido y proteger especialmente a los menores de edad.

En cuanto a la adecuación de los alimentos además del contenido sobre elementos nutritivos, las políticas públicas deben ser diferenciadas cuando hablamos de población con valores culturales propios. No se debe imponer un régimen de alimentación que no ha sido el culturalmente aceptado, que además acarrea problemas para la salud (asimilación de proteínas y de grasas saturadas) y vuelve dependiente a las comunidades (leche y huevo). Además se genera pérdida de las especies endémicas y desarraigo de la dieta tradicional que por miles de años fue adecuada. Por ello es muy importante tener en cuenta valores no relacionados con la nutrición. ¿La Cruzada y los programas que la integran son respetuosos de esta dimensión del derecho? ¿Se han diseñado políticas públicas que respondan a los valores culturales de la dieta tradicional de las comunidades indígenas? ¿O se ha privilegiado los indicadores relacionados con la nutrición cómo son el peso y la talla? En el análisis de la situación de la población Tarahumara abarcaremos con mayor detalle este punto y tenderemos elementos para responder a la pregunta.

Que la cabeza de una estrategia nacional de alimentación sea la Secretaría de Desarrollo Social genera un enfoque asistencial y no productivo. El desbalance en las líneas de acción nos está indicando la falta de acciones para lograr que se cumpla con la obligación de realizar (facilitar) por sus propios medios el derecho a la alimentación. El asistencialismo no genera seguridad alimentaria por diversas razones pero primordialmente porque no es sostenible. Habría que analizar si la cabeza de una estrategia nacional de seguridad alimentaria debiera ser SAGARPA que es la secretaría de Estado con mayores programas en la Cruzada 31 (pasó de 5 en el Decreto a 31 en el PNMSH, aunque los de SEDESOL tienen mayor cobertura); pero que a su vez SAGARPA trabaje con un enfoque de derecho a la alimentación, modificando las políticas públicas regresivas e impulsando un verdadero

desarrollo rural sustentable que integre a los pequeños productores a un modelo productivo de cadenas de valor. Los programas de desarrollo social deberían de ser transitorios y de emergencia.

Las obligaciones de los Estados significan que la eliminación o el alivio del hambre no pueden considerarse un asunto de beneficencia, sino una cuestión de derecho jurídico, en el que las medidas dejan de ser actuaciones discrecionales de los gobiernos, donantes, las organizaciones no gubernamentales y los beneficiarios, para convertirse en relaciones entre los titulares de obligaciones y los titulares de derecho⁴²⁹.

El IEPDS 2014 del CONEVAL muestra los resultados del estudio realizado en los primeros 400 municipios en los cuales se implementó la Cruzada y que confirman la necesidad de cuestionarse el enfoque aplicado a la estrategia nacional. Así encontramos que los dos programas con mayor cobertura en la población con pobreza alimentaria extrema fueron el Programa de Adultos Mayores y Prospera; cada uno cubrió más de la mitad de población (64.5 y 62 por ciento, respectivamente). Le siguió el programa Diconsa, con 48.9 de la población en los 400 municipios. Los demás programas dice el CONEVAL tienen una cobertura menor de 15 por ciento de la población. Además destaca la poca presencia de programas productivos para esta población⁴³⁰. Por último agrega el CONEVAL que dadas las carencias sociales y el ingreso bajo que aún persisten en esa población, es claro que el conjunto de programas ha sido insuficiente para reducir la pobreza extrema de manera sostenida durante varios años⁴³¹.

Las dimensiones del derecho nos abren el abanico de obligaciones que debe cumplir el Estado y sobre las cuales se deben centrar las políticas públicas. En los documentos de la Cruzada y del CONEVAL, como mecanismo evaluador, no encontramos este enfoque de derechos humanos, a pesar de expresarse en este sentido, como lo encontramos en el PNMSH parte IV Diagnóstico “El derecho a la alimentación impone que cualquier individuo pueda disponer o adquirir alimentos en cantidad y calidad suficientes, libres de

⁴²⁹ O. De Schutter, From Charity to Entitlement. Implementing the Right to Food in South and Eastern Africa, Briefing Note 05, June 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf Consultado 30 agosto 2015.

⁴³⁰ IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 128.

⁴³¹ IEPDS 2014, *op. cit.*, p. 134.

sustancias nocivas y culturalmente apropiados”. Desde la perspectiva de este estudio, es a partir de un enfoque de derecho a la alimentación como derecho humano que debe formularse una estrategia, programa, plan, etc. sobre el derecho a la alimentación, de lo contrario se camina sin rumbo y se habla de derechos como demagogia⁴³².

La principal obligación que establece el Pacto según el Comité DESC en la OG 12 es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para 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.

El pleno ejercicio significa adoptar acciones con un enfoque maximalista del derecho, es decir se tomarán medidas en principio para la protección contra el hambre como medida urgente pero encaminado a un pleno ejercicio del derecho, respetando el contenido integral del derecho. En este sentido podemos afirmar que la Cruzada responde a la obligación de urgencia de estar protegidos contra el hambre. La definición de la población objetivo que se dirige a la población en pobreza extrema alimentaria lo confirma, así como el objetivo 1, las estrategias y líneas de acción alineadas al mismo (que son la gran mayoría). Ahora bien, los objetivos del 2 al 6, parecerían estar encaminados a cumplir con acciones para ir acercándose a una enfoque más completo del derecho. Sin embargo, como lo hemos analizado las estrategias y acciones se concentran en el objetivo 1. No queda claro cómo y cuándo se transitará a los demás objetivos. Si se pretende hacerlo en

⁴³² “Un nuevo enfoque de atención: Participación social, coordinación interinstitucional y revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza como factores de desarrollo, son componentes esenciales del nuevo enfoque de atención iniciado con la Cruzada Nacional contra el Hambre y retomado por México sin Hambre. Estos ejes de enfoque social no son sólo un medio, sino también parte esencial de la política social. La participación social lleva implícito un propósito de cohesión social, de formación de un mayor y más sólido capital social en las comunidades. Con la coordinación entre el gobierno no sólo se busca mayor eficiencia y eficacia en las tareas públicas, sino también se orienta a **modificar el enfoque tradicional de beneficiarios hacia los derechohabientes sociales**. El enfoque territorial considera las potencialidades del entorno, así como las restricciones que presentan los espacios en los que se ubica la población en pobreza extrema de alimentación. En este enfoque también se asume a la pobreza urbana como un reto especial de las políticas contra la pobreza. La población en pobreza está constituida por personas, familias y comunidades que ocupan un lugar específico, y que no son simplemente estadísticas. La territorialidad adquiere así un sentido diferente, pues es en el territorio donde se hacen efectivas la participación y la inclusión social, así como las sinergias de las acciones institucionales, y donde se recuperan las capacidades productivas asociadas al entorno.” Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) 2014-2018, p.3.

paralelo entonces por qué no se define como población objetivo. Tampoco encontramos elementos que permitan afirmar que se están tomando en cuenta las dimensiones de inocuidad, y aceptabilidad cultural, así como en menor medida de sostenibilidad a través de programas como el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

Para concluir este capítulo se ha desarrollado la siguiente herramienta como apoyo para la planeación de una estrategia nacional del derecho a alimentación. Se tiene como pilares las dimensiones que conforman el contenido del derecho que deben integrarse a las obligaciones de respetar, proteger y realizar, con un enfoque transversal respecto a los demás derechos humanos, la pobreza, el medio ambiente y otros temas relacionados.

Propuesta de matriz para elaborar la planeación estratégica de una estrategia nacional sobre el derecho a la alimentación adecuada.					
Obligación/dimensión	Disponibilidad	Accesibilidad	Calidad (inocuidad)	Sostenibilidad	Aceptabilidad (culturalmente aceptable)
Respetar	Objetivo (s) Estrategias Líneas de Acción Programas Indicador(es)				
Proteger					
Realizar (facilitar)					
Realizar (hacer efectivo)					
No discriminación					
Transversalidad					

Capítulo III: El derecho a la alimentación en la Sierra Tarahumara: Pueblo rarámuri.

Según las cifras revisadas en el capítulo anterior los pueblos indígenas son uno de los grupos con mayores dificultades para hacer efectivo su derecho a la alimentación, entre diferentes situaciones encontramos la discriminación aunada a la pobreza. Como lo pudimos verificar la pobreza es mayor entre la población rural y entre la población indígena. Dentro de los municipios más marginados encontramos varios de la Sierra Tarahumara. Esta situación y la percepción que se tiene en el resto del país sobre la situación del hambre que se vive entre la población rarámuri (el grupo indígena predominante en la Sierra), fue el detonador para aplicar un caso de estudio a esta zona y población. Por ello, al considerar hacer un trabajo más completo a través de un caso de estudio, nos pareció indicado un análisis transversal sobre el derecho a la alimentación del pueblo rarámuri.

En principio se visualizaba un análisis más técnico sobre políticas públicas enfocadas a cubrir indicadores relacionados con la nutrición, especialmente con el peso y la talla, además de algunos otros indicadores de desarrollo humano como la vivienda y el acceso a los servicios como agua y electricidad. Sin embargo, al adentrarnos al estudio de los pueblos indígenas, a las obligaciones de los Estados, y al ir conociendo cada vez más la cultura rarámuri con sus condiciones específicas, encontramos una confrontación con la imposición de estándares contruidos desde afuera. Entonces el estudio derivado de la revisión del marco jurídico internacional y nacional pasó a un análisis de dos derechos fundamentales para que estos pueblos puedan hacer efectivo su derecho a la alimentación por sus propios medios: el derecho a la tierra y la preservación de su cultura. A partir de estos dos derechos y su intrínseca relación con el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales es que podemos analizar el derecho a la alimentación de un pueblo indígena.

Con el objetivo de enriquecer nuestra investigación aplicada nos dimos a la tarea de revisar otros estudios llevados a cabo por etnólogos y sociólogos, porque la alimentación más allá de las necesidades básicas tiene un sentido social de acuerdo a cada cultura,

entendiendo la misma cultura como derecho humano. De esta forma, podemos comprobar con el caso rarámuri cómo los procesos históricos van influyendo en la cultura, en el medio ambiente, y en general en el entorno que marca la transición de las dietas. Además, la revisión de la bibliografía nos guió a la necesidad de estudiar la dieta tradicional en relación con la diversidad biológica de la zona y las políticas públicas para mejorar el acceso, disponibilidad y sostenibilidad de las dietas. Los procesos históricos han llevado a que la relación con los recursos naturales se transforme, al igual que las dietas. Es así como se analizan políticas públicas que han sido impuestas y asimiladas, creando dependencia pero no seguridad ni soberanía alimentaria. Sin embargo, se debe reconocer que cada vez más actores que influyen en la zona se han dirigido a una alternativa de programas y políticas públicas que consideran el desarrollo de capacidades y la aceptabilidad cultural de los alimentos.

1. Derechos de las pueblos indígenas: marco jurídico internacional y nacional.

Para nuestro caso de estudio necesitamos complementar nuestro marco teórico con el desarrollo normativo internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas. Si bien el Sistema de la Organización de Naciones Unidas ha sido nuestra referencia para el derecho a la alimentación; para el tema de los pueblos indígenas es el Sistema Interamericano y especialmente en las sentencias de la Corte Interamericana encontramos una amplia jurisprudencia que nos permiten conocer con mayor precisión las obligaciones derivadas en la materia.

La reforma constitucional llevada a cabo con posterioridad al conflicto zapatista de los años noventa, es el marco nacional vigente. Retoma en lo esencial el Convenio 169 de la OIT, pero no ha sido efectiva en la práctica para respetar el derecho de consulta ni el consentimiento previo, libre e informado como veremos a continuación.

1.1. Marco jurídico internacional.

La referencia obligada al estudiar los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en vigor a partir del 5 de

septiembre de 1991 y ratificado por México (5 septiembre 1990). A pesar de no ser un tratado propiamente de derechos humanos, ha constituido la mayor herramienta para la defensa de los derechos de los diferentes pueblos indígenas, especialmente cuando hablamos de derechos como la consulta, la cual debe realizarse mediante procedimientos apropiados y con las instituciones representativas⁴³³. Reconoce la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de los pueblos indígenas, las cuales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por ellos mismos.⁴³⁴ Igualmente, establece el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y a conservar sus costumbres e instituciones propias. Todos estos elementos son esenciales para la formulación de políticas públicas que vayan dirigidas a los pueblos indígenas. Es decir, las políticas públicas deben nacer desde las propias comunidades que integran los pueblos indígenas y no impuestas a través de un modelo de asimilación como el que representaba el anterior Convenio 107 y las políticas públicas desarrolladas por varios años.⁴³⁵

En el Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos, no se cuenta con un documento convencional sobre los pueblos indígenas. Algunos Convenios contienen artículos específicos como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de los Derechos del Niño.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 27 a pesar de no referirse a pueblos indígenas, prevé la protección a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas:

[...] No se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

⁴³³ Artículo 6. En el apartado sobre la importancia de la tierra ahondaremos sobre las obligaciones del estado respecto a este artículo.

⁴³⁴ Artículo 4.

⁴³⁵ Ver, Lelia Jiménez, *Diversidad Cultural y Pueblos Indígenas*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Num. 54. Universidad de Deusto, Barcelona, 2009. Ver, Lelia Jiménez, *Multiculturalismo y Derechos Indígenas en México*, tesis de doctorado, Director Javier de Lucas Martín, Universidad Carlos III de Madrid, año 2005.

El Comité de Derechos Humanos mediante la Observación General 23 ha interpretado este artículo y en ésta si se hace referencia directa a los pueblos indígenas.⁴³⁶ Nos parece pertinente retomar las principales interpretaciones que hace el Comité, en especial sobre los pueblos indígenas:

- Señala el Comité que a pesar de haber sido redactado en términos negativos, el artículo 27 reconoce la existencia de un "derecho" y establece la obligación de no negarlo. Es así que el Estado Parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho y a ampararlo contra toda negativa o violación. Lo anterior es aplicable también contra el acto de cualquier persona que se encuentre en el Estado Parte.
- El Comité reconoce la necesidad de interpretar el artículo 27 a la luz de los derechos colectivos, y al respecto interpreta que a pesar de que los derechos amparados por el artículo 27 son derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. Por consiguiente, prevé la necesidad de que los Estados adopten medidas positivas para proteger su cultura, e identidad como colectividad.
- Se observa que una de las diferentes formas en que se manifiesta la cultura es la relación con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Este derecho protegido por el artículo 27 puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. Para la protección de este derecho el Comité sin decirlo directamente va en sentido similar al Convenio 169 y la obligación de los estados de consultar a los pueblos indígenas en decisiones que les afecta.
- El Comité concluye que el artículo 27 impone obligaciones específicas a los Estados Partes y que la protección de esos derechos tiene por objeto

[...] Garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural,⁴³⁷ religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto. En consecuencia, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que

⁴³⁶ Observación General No. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías, 50º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994).

⁴³⁷ Subrayado nuestro.

se les confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto [...].

La Convención de los derechos del Niño en su artículo 17 sobre los medios de comunicación y el acceso a la información, obliga a que se tomen en cuenta las necesidades “lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena.. [...]”. Por su parte el artículo 30 obliga a los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, a no negar a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural,⁴³⁸ además a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

El único documento específico sobre pueblos indígenas en el Sistema Universal de protección a los derechos humanos es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007⁴³⁹. El artículo 8 de este documento es de gran valor porque contiene dos temas fundamentales, el derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada y el resarcimiento por daños (a la integridad, causados por el despojo de tierras, territorios o recursos, traslado y asimilación forzada, así como propaganda discriminatoria). Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. El artículo 8 agrega la prohibición de traslados sin el consentimiento libre, previo e informado⁴⁴⁰ de los pueblos indígenas interesados. En caso de traslado deberá existir un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. El artículo 23 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a determinar las prioridades y estrategias para su ejercicio del derecho al desarrollo y las políticas públicas sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Otro elemento importante a considerar es el reconocimiento de su relación cultural y espiritual con la tierra y recursos naturales que tradicionalmente han poseído u ocupado (artículo 25), en este sentido la Declaración reafirma una serie de derechos relacionados a la posesión y uso de las tierras y territorios como la debida indemnización, la protección

⁴³⁸ Subrayado nuestro.

⁴³⁹ U.N. Doc. A/RES/ 61/295.

⁴⁴⁰ Subrayado nuestro.

jurídica, la consulta, y el reconocimiento de las tradiciones en cuanto a la posesión (artículos 26, 27, 28). Asimismo, los pueblos indígenas tienen derechos a la conservación y protección del medio ambiente y de capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Por último, en cuanto al interés del presente trabajo, destacamos el derecho a mantener, controlar y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales (artículo 31).

El Sistema Universal cuenta con dos mecanismos de protección a los pueblos indígenas: un Comité de Expertos (como órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos) y una Relatoría Especial. El Comité de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue creado en 2007 bajo la resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos y se encarga de proveer a dicho órgano de asesoría temática en forma de estudios e investigaciones. Ha realizado estudios sobre la educación, el derecho a participar en las decisiones que les competen, la lengua y cultura y sobre la industria extractiva, así como el acceso a la justicia. En 2001, a través de la resolución 15/14 el Consejo de Derechos Humanos nombró al primer relator especial sobre el derecho de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, mexicano ampliamente reconocido en el tema. Para no duplicar esfuerzos la relatoría especial, hoy a cargo de Victoria Tauli Corpuz, se ha enfocado en las comunicaciones sobre denuncias de violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales y visitas a los países. Sin embargo, los informes de diversos temas elaborados con anterioridad son una fuente de información de gran valor para nuestro estudio. Cabe destacar el informe que Stavenhagen elaboró en 2003 sobre la situación de los pueblos indígenas en México.

En el Sistema Interamericano no se cuenta con un documento al respecto ni convencional ni declarativo⁴⁴¹. Sin embargo, la Convención Americana de Derechos Humanos ha sido el marco para que la Comisión y la Corte Interamericana desarrollen un

⁴⁴¹ La Asamblea General de la OEA solicitó en año 1989 a la CIDH la preparación de un instrumento jurídico relativo a los derechos de las “poblaciones indígenas”. En febrero de 1997 la Comisión aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En marzo de 1997 la CIDH puso el proyecto de declaración a disposición de la Asamblea General de la OEA, la que en junio del mismo año encomendó al Consejo Permanente la consideración del referido proyecto. En junio de 1999 la Asamblea General resolvió establecer un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para que continuara con la consideración del proyecto. Hasta la fecha el documento no ha sido adoptado. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/actividades/declaracion.asp> consultado 2 de octubre 2015

amplio contenido de los derechos de los pueblos indígenas, no obstante desde una perspectiva de derechos individuales y no colectivos⁴⁴². Por ser este un tema de la mayor relevancia regional, el Sistema dispone de una Relatoría Especial creada desde 1990 y que cuenta con un mandato amplio, que va desde elaborar informes especiales, hasta apoyar a la CIDH en las visitas a país, participar en el análisis de casos y medidas cautelares, así como una amplia labor de difusión⁴⁴³.

Este marco jurídico internacional así como los informes y en caso de la Corte IDH sentencias, emitidas por los mecanismos de protección de derechos humanos del Sistema Universal y el Sistema Interamericano son la base para un estudio transversal de las políticas públicas del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas en México y en especial de la población rarámuri que habita la Sierra Tarahumara. A lo largo de este capítulo iremos citando las recomendaciones y observaciones realizadas por los mecanismo de protección, en especial sobre la tierra y la cultura.

1.2. Marco jurídico nacional.

En el año 2001 se llevaron a cabo reformas constitucionales en materia de pueblos indígenas y sus derechos, este sigue siendo el marco legal vigente en México a pesar de las muchas inconformidades al momento de su aprobación. En palabras del Relator Stavengahen;

[...]no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el Estado de Chiapas⁴⁴⁴.

El contexto de las reformas se enmarca en el proceso de paz y concordia para Chiapas y las negociaciones al respecto. El mismo Relator en su informe nos recuerda que los Acuerdos de San Andrés firmados entre el EZLN y el Gobierno Federal en 1996 indicaron la vía de una salida política al conflicto que derivó en la iniciativa legislativa,

⁴⁴² En referencia a la Corte IDH Ver, Oswaldo Ruíz, Gina Donoso; “Sección Especial: Pueblos Indígenas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Convención Americana Comentada, op. cit.*, p. 956.

⁴⁴³ Cfr. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp> consultados 2 octubre 2015.

⁴⁴⁴ Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, 23 de diciembre de 2003, U.N. Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, p. 2.

elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA). La propuesta de ley no prosperó hasta la administración del Presidente Fox que la envió como iniciativa de su Gobierno. La reforma recogió algunos aspectos de la llamada Ley COCOPA pero se apartó significativamente de ella en algunos otros, que son de importancia fundamental para los pueblos indígenas. De este modo, el movimiento indígena organizado del país la rechazó, los estados de la República con mayor población indígena no la ratificaron y más de 300 municipios indígenas presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia para solicitar la nulidad del procedimiento, pero ésta las declaró improcedentes. La falta de una consulta a los pueblos indígenas conforme al Convenio 169 le restó legitimidad a la reforma⁴⁴⁵.

Las modificaciones a la Constitución consistieron en la adición de un tercer párrafo al artículo 1º Constitucional relativo a la prohibición de toda discriminación, en el que se precisó que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional”. Asimismo, se acogió en el artículo 2º constitucional, con algunas modificaciones, el contenido del primer párrafo del artículo 4º que en su primer párrafo indica;

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El párrafo segundo define “pueblos indígenas” como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. El párrafo tercero contiene el criterio fundamental de “conciencia de su identidad indígena” para determinar la aplicación de las disposiciones sobre los pueblos indígenas. El párrafo cuarto define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. El quinto párrafo remite el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las constituciones y

⁴⁴⁵ *Ibid.*, párr. 51-55.

leyes locales⁴⁴⁶.

Se sumaron dos apartados al mismo artículo. El apartado A está destinado a garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas⁴⁴⁷. El apartado B, establece medidas que deberán tomar la Federación, los estados y los municipios, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones y políticas para el respeto de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ CNDH, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, abril 2012, primera edición. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/14_Cartilla_DH_Pueblos_Indigenas.pdf consultado 2 octubre 2015.

⁴⁴⁷ I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutaran y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. Fracción reformada DOF 22-05-2015.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

⁴⁴⁸ Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes

2. Derecho a la tierra y derecho a preservar su cultura: fundamentales para garantizar el derecho a la alimentación.

Como se desprende del marco jurídico internacional y nacional se tienen previstas garantías legales sobre el acceso a la tierra y la preservación de la cultura. A pesar de esto, es recurrente que los pueblos indígenas que ocupan tierras ricas en recursos naturales sean

de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

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

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

desalojados y despojados de sus medios de vida, de su entorno cultural y de la capacidad de hacer efectivo su derecho a la alimentación. El comité DESC, la Corte Interamericana, la CIDH y el Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas han reconocido las violaciones a estos dos derechos como problemas graves y recurrentes, por ello en sus informes, sentencias y observaciones encontramos una fuente especializada que fundamenta y protege el acceso a la tierra y la preservación de la cultura y en consecuencia el derecho a la alimentación y además establece estándares de comportamiento de los Estados sobre los que puede ser analizado su actuación.

2.1. Acceso a la tierra.

La CORTE IDH ha elaborado un amplio desarrollo jurisprudencial sobre derechos de los pueblos indígenas pero desde una posición conservadora, en la cual los derechos son otorgados a los individuos y no a la colectividad⁴⁴⁹. Sin embargo, no existe unanimidad, el Juez Vio Grossi ha tenido una posición diferenciada que ha apoyado en las Observaciones Generales del Comité DESC, la Declaración de Naciones Unidas y El proyecto de Declaración Americana. La vanguardista posición de la Corte respecto a los pueblos indígenas y tribales choca con su posición respecto a quién es la víctima de las violaciones, ya que la misma Corte ha interpretado que ciertos derechos de la Convención Americana tienen un sentido colectivo⁴⁵⁰. Por ejemplo, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la propiedad sobre tierras y recursos naturales, o el derecho a la organización propia a efectos de participar en las elecciones, todos ellos han sido interpretado de manera colectiva, pero depositados en los miembros del grupo y no en el grupo como tal. Contrariamente, muchas de las reparaciones que se han otorgado por violación de esos derechos han sido ordenadas a favor de la comunidad como tal⁴⁵¹.

Los individuos que conforman los pueblos indígenas pueden tener reconocidos sus derechos a la propiedad, sin embargo, qué sucede con la cultura y tradiciones relacionadas con las tierras si por intereses individuales son vendidas o utilizadas para fines diferentes de los que la comunidad ha tenido desde su origen. Un ejemplo es la privatización del ejido,

⁴⁴⁹ Oswaldo Ruíz, *op. cit.*, pp. 955-957.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 957.

⁴⁵¹ *Ídem.*

que ha permitido que proyectos de infraestructura desplacen a comunidades indígenas. Los ejidatarios pueden vender los terrenos sin el consentimiento de las comunidades que pueden estar divididas en más de un ejido, o autoridades tradicionales presionadas por los poderes público y privados que no respetan el interés de su pueblo indígena al tomar decisiones.

En el análisis del artículo 21 (derecho a la propiedad privada) de la Convención Americana y en relación al artículo 29. 6 (que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos) la Corte se ha pronunciado sobre el derecho que tienen los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios tradicionales. En el caso de la Comunidad Mayagua (Sumo) *Awas Tigni vs Nicaragua* expresó que “el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”⁴⁵². En el mismo sentido en el caso de la comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay indicó que “tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas tienen la protección convencional que les otorga el artículo 21 de la Convención Americana [...]”⁴⁵³.

Este reconocimiento se fundamenta en la relación única con el territorio tradicional que

[...]puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura⁴⁵⁴.

En este sentido “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”⁴⁵⁵. Por ello la Corte IDH ha insistido en que

⁴⁵² Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 148

⁴⁵³ Corte IDH. Caso Comunidad Yakye Axa vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio 2006, párr.143.

⁴⁵⁴ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr.131.

⁴⁵⁵ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.

“los estados deben respetar la especial relación que los pueblos indígenas y tribales tiene con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica⁴⁵⁶.”

En un recuento histórico el Relator Stavenhagen nos recuerda que hace un siglo las comunidades indígenas, mayoritarias en el país y golpeadas por la pérdida de sus tierras comunales, la pobreza, la explotación y la opresión bajo la que vivían, fueron una de las fuerzas sociales claves que precipitarían la revolución agraria mexicana en 1910. Como resultado la constitución de 1917 inició un proceso de reforma agraria que benefició a cerca de tres millones de campesinos, mayoritariamente indígenas, agrupados bajo distintas formas de tenencia de la tierra en comunidades agrarias, ejidos y pequeñas propiedades. Sin embargo, esta reforma pronto perdió fuerza y aumentó nuevamente el número de agricultores sin tierra y jornaleros migratorios (situación que se agravó por la presión demográfica sobre recursos naturales limitados). En los siguientes años los intereses agrocomerciales, junto a una creciente concentración de tierras en manos de grandes empresas, presionó a las comunidades, incapaces cada vez más de sobrevivir del producto de sus tierras. En 1992 con miras al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a un modelo económico de apertura comercial, fue reformada la constitución abriendo el camino a la privatización de las tierras comunales indígenas⁴⁵⁷.

Stavenhagen asegura que las luchas sobre las tierras y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados y acumulación de propiedades en manos de caciques locales⁴⁵⁸. En algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como los intereses de diversos

⁴⁵⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No, 172. párr .91.

⁴⁵⁷ U.N. Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, *op. cit.*, párr. 9-10.

⁴⁵⁸ Ver caso “Coloradas de la Virgen” en Municipio Guadalupe y Calvo, Chihuahua, casos individuales por derechos agrarios y acción colectiva por permiso de aprovechamiento forestal. <http://alianzasierramadre.org/es/programas/derechos-humanos/52-derechos-humanos/177-coloradas-de-la-virgen-acciones-juridicas-recientes> consultado 5 octubre 2015.

particulares. Cabe destacar que los diferentes Relatores sobre los pueblos indígenas de Naciones Unidas y la CIDH coinciden en que los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios ocupados ancestralmente y los recursos naturales son independiente de la posesión de títulos de propiedad⁴⁵⁹.

A lo anterior se suman fenómenos reconocidos por los diferentes mecanismos de protección de derechos humanos que han resultado en desplazamientos y violaciones de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y los recursos naturales, indispensables para el desarrollo de sus formas de vida y preservación de su cultura. Los pueblos indígenas suelen habitar territorios que son ricos en recursos naturales y por esto sus territorios ocupados ancestralmente son del interés de diferentes actores que buscan llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura como hidroeléctricas, gasoductos, carreteras, proyectos de industria extractiva, además de las grandes plantaciones de monocultivos como la soya, etc⁴⁶⁰.

A pesar de las disposiciones constitucionales sobre la propiedad de los recursos naturales de subsuelo y de los recursos hídricos por parte del Estado, esto no implica que los pueblos indígenas y tribales no tengan derechos que deben ser respetados en relación con el proceso de exploración y extracción mineral, ni tampoco que los Estados puedan disponer de dichos recursos a su discreción. Este tema está íntimamente ligado a las obligaciones del Estado de respetar y proteger diversos derechos⁴⁶¹.

La jurisprudencia interamericana ha identificado derechos de los pueblos indígenas y tribales que los Estados deben respetar y proteger cuando pretendan extraer los recursos del subsuelo o explotar los recursos hídricos ; tales derechos incluyen el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho a la consulta previa y, en ciertos casos, al consentimiento informado, el derecho a la participación en

⁴⁵⁹ Informe Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, U.N. Doc. A/HRC/24/41, párr. 27. CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tigni v. Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140 (a). Citado en CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II Doc. 56/09, 2010, párr. 186.

⁴⁶⁰ Ver observaciones finales del Comité DESC en capítulo 1.

⁴⁶¹ CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales... op. cit.*, párr..180.

los beneficios del proyecto, y el derecho de acceso a la justicia y a la reparación⁴⁶².

Para la Corte IDH “el derecho a utilizar y gozar de las tierras que los miembros del pueblo [...] poseen tradicionalmente implica, necesariamente, gozar de un derecho similar respecto de los recursos naturales que son necesarios para su supervivencia”⁴⁶³.

Los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de sus territorios por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo⁴⁶⁴.

La CIDH ha reconocido la obligación de los Estados de tomar medidas efectivas para asegurar los derechos sobre las tierras ancestrales⁴⁶⁵, las cuales deben de ser adecuadas para su plena garantía, de acuerdo con sus patrones tradicionales de uso y ocupación.

El reconocimiento del derecho consuetudinario indígenas por las autoridades estatales en general y en particular de los tribunales, es por lo tanto necesario para que los pueblos indígenas y tribales puedan hacer valer sus derechos sobre los recursos naturales, y para el reconocimiento de su posesión ancestral.⁴⁶⁶ La omisión estatal consistente en no tomar dichas medidas viola los artículos 1 y 2 de la Convención Americana⁴⁶⁷.

Igualmente, el otorgamiento de concesiones para explotación de recursos naturales en territorios indígenas que no han sido titulados demarcados o protegidos por el Estado, sin cumplir con los requisitos de consulta previa y otras garantías aplicables, viola los

⁴⁶² Ídem.

⁴⁶³ Corte IDH. Caso pueblo de Saramaka vs. Surinam. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr.141.

⁴⁶⁴ Corte IDH. Caso Comunidad Yakye Axa vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia 17 de junio 2006, párr. 137. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena SAwhoyamaya, sentencia de 29 de marzo 2006, párr. 118. Corte IDH. Caso Pueblo Saramaka, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 120 y 121.

⁴⁶⁵ CIDH alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tigni v. Nicaragua*. Referidos en : Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr.. 140 (e). Citado en CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas...* op. cit. párr. 185.

⁴⁶⁶ CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. D.Oc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párr.. 57- Citado en CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas...* op. cit. párr. 185

⁴⁶⁷ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tigni v. Nicaragua*. Referidos en :Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140 (n), 140(o). Citado en CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas...* op. cit. párr. 185.

artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁶⁸.

La regulación inapropiada o la falta de supervisión en la aplicación de las normas vigentes, puede crear serios problemas al medio ambiente que se traduzcan en violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana⁴⁶⁹. Sea cual fuere la opción escogida, la implementación de las normas de protección ambiental frente a particulares, en especial a las empresas e industrias extractivas, es requerida para evitar que el Estado sea internacionalmente responsable por violación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas o tribales afectadas por actividades destructivas del medio ambiente⁴⁷⁰.

El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (Convenio 169, ratificado por México, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas), constituyen salvaguardias a los derechos de los pueblos indígenas⁴⁷¹.

Procesos abiertos, que den a la población información sobre los proyectos, respeten los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado y mantengan una relación respetuosa con los pueblos, pueden abrir las puertas al diálogo. Mientras que la opacidad y la negación a la consulta generan rechazo desde un principio⁴⁷². El Comité

⁴⁶⁸ Caso *Awas Tigni v. Nicaragua*. Referidos en : Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) *Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140 (ñ). Citado en CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas...* op.cit. párr. 189.

⁴⁶⁹ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.24 de abril de 1997.

⁴⁷⁰ *Ídem*. CIDH Resolución No. 12/85, Caso No. 7.615, *Pueblo Yanomami v. Brasil*, 5 de marzo de 1985. Subrayado nuestro.

⁴⁷¹ “Together, principles of consultation and consent function as instrumental to rights of participation and self-determination, and as safeguards for all those rights of indigenous peoples that may be affected by external actors, including rights that indigenous peoples have under domestic law or treaties to which they have subscribed, or rights recognized and protected by authoritative international sources like the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and various widely ratified multilateral treaties. These rights include, in addition to rights of participation and self-determination, rights to property, culture, religion and non-discrimination in relation to lands, territories and natural resources, including sacred places and objects; rights to health and physical well-being in relation to a clean and healthy environment; and the right of indigenous peoples to set and pursue their own priorities for development, including with regard to natural resources”. , U.N. Doc. A/HRC/24/41, op. cit., párr. 28.

⁴⁷² “This general rule is reinforced by practical considerations. It is increasingly understood that when proposed extractive projects might affect indigenous peoples or their territories, it is simply good practice for the States or companies that promote the projects to acquire the consent or agreement of the indigenous peoples concerned. Such consent or agreement provides needed social license and lays the groundwork for the operators of extractive projects to have positive relations with those most immediately affected by the projects, lending needed stability to the projects. 30. Whereas the withholding of consent may block

DESC coincide con necesidad de respetar la consulta y el consentimiento siendo reiterativo sobre este tema en sus observaciones finales (que se han abordado en el capítulo 1 de este trabajo).

El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación reconoce el problema que se vive en México con los proyectos de desarrollo y su afectación a la población, en especial a los pueblos indígenas, debido a la falta de una consulta adecuada como lo establecen las obligaciones internacionales. En este sentido recuerda que la consulta a la población a la que tal vez haya que reasentar con la ejecución de los proyectos de desarrollo deberían celebrarse en la fase inicial del estudio de viabilidad del proyecto y no en las fases finales, en las que solo deberían quedar pendientes las cuestiones de indemnización o reubicación⁴⁷³. Esta visión es compartida por la Corte IDH en el caso *Samaraka vs. Surinam* y por el Relator Especial sobre pueblos indígenas James Anaya en sus informes ante el Consejo de Derechos Humanos. Entre otras cosas, “el aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado”⁴⁷⁴, de manera que puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones⁴⁷⁵. Se debe dar a las comunidades afectadas la posibilidad real de influir en la decisión de las autoridades de si ejecutar o no el proyecto a la luz de todas las alternativas al desplazamiento que las consultas puedan haber contribuido a determinar⁴⁷⁶.

Otra preocupación sobre el derecho de consulta en México, señalado por el Relator

extractive projects promoted by companies or States, the granting of consent can open the door to such projects. But it must be emphasized that the consent is not a free-standing device of legitimation. The principle of free, prior and informed consent, arising as it does within a human rights framework, does not contemplate consent as simply a yes to a predetermined decision, or as a means to validate a deal that disadvantages affected indigenous peoples. When consent is given, not just freely and on an informed basis, but also on just terms that are protective of indigenous peoples rights, it will fulfil its human rights safeguard role”. U.N. Doc. A/HRC/24/41, *op. cit.*, párr. 29.

⁴⁷³ O. de Schutter., Informe de Misión a México, *op. cit.*, párr. 40.

⁴⁷⁴ Corte IDH caso *Saramaka vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentenciada el 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

⁴⁷⁵ Informe Relator Especial sobre la Situación de los Derechos humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya. U.N. Doc. A/HRC/12/34, 15 de julio 2009. párr.65.

⁴⁷⁶ El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación ejemplifica este problema constante con el caso de Temacapulín, aunque se celebró una consulta en la etapa inicial del proyecto (el 21 de abril de 2006), la mayoría de las reuniones se organizaron en marzo y abril de 2011, cuando el proyecto estaba demasiado avanzado para que estas reuniones fueran determinantes. Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la alimentación, Informe de Misión a México, *op. cit.*

Especial sobre el Derecho a la Alimentación, versa sobre el contenido de la misma, ya que no deberían servir únicamente para determinar medidas que se podrían adoptar para mitigar el efecto medio ambiental negativo (artículos 40 a 43 del Reglamento de la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental), sino que deberían elaborarse sobre un alcance general y abarcar todas las cuestiones pertinentes para las comunidades afectadas por el proyecto, incluidas las opciones relativas a los medios de subsistencia⁴⁷⁷. El procedimiento de consulta en México en realidad tiene un alto grado de desconfianza. parecen un medio para informar a las comunidades sobre las soluciones que se les proponen⁴⁷⁸.

Cualquier decisión del Estado para proceder a favor o permitir un proyecto extractivo sin el consentimiento de los pueblos indígenas afectados debe ser sujeto a revisión por una autoridad judicial imparcial. Dicha autoridad debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia, proveer una sentencia imparcial, tomado en consideración si el Estado justifica debidamente la limitación a los derechos⁴⁷⁹.

Las desventajas en cuanto a información y balances de poder, entre otros elementos, hacen necesario que aún cuando los pueblos indígenas han decidido sentarse a la mesa a negociar, no significa la aceptación del proyecto y el Estado debe cuidar diferentes aspectos para asegurar el respeto y protección de los derechos humanos. En este sentido el Relator Especial sobre los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, ha recomendado una serie de aspectos que deben considerarse en una negociación entre pueblos indígenas, empresas y Estado en este contexto.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ *Ibid.*, párr. 41.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, párr. 43.

⁴⁷⁹ U.N. Doc. A/HRC/24/41, *op. cit.*, párr. 39.

⁴⁸⁰ *Ídem*. Establecimiento de regulaciones estatales que protejan adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas (que incluyan obligaciones de respetar, proteger y realizar). Marco jurídico que establezca sanciones, el relator da cuenta de numerosos marcos regulatorios deficientes.

- Regulación extraterritorial de las empresas. No es una obligación internacional pero existe el Guiding Principles on Business and Human Rights.
- Participación de los pueblos indígenas y la inclusión del respeto a sus derechos en los planes estratégicos del Estado.
- Due diligence por parte de las empresas para respetar los derechos de los pueblos indígenas.

Por siglos ha existido el problemas de desplazamiento de las tierras que originalmente habitaban la población rarámuri, sobre todo por la minería⁴⁸¹ y después por aprovechamiento forestal y otros proyectos de desarrollo. En la actualidad en la zona como en todo el país no se han superado los problemas descritos por los mecanismos de protección de derechos humanos. Podemos ejemplificar con la construcción del aeropuerto de Creel y la construcción del gasoducto el Encino-Topolobampo.

En cuanto al aeropuerto de Creel, la obra estuvo suspendida a partir de abril 2014 debido a un amparo (422/2014) interpuesto por la comunidad de San Elías Repechike, municipio de Bocoyna, la cual no fue debidamente consultada⁴⁸². En la sentencia del Juez octavo de distrito en noviembre 2014 se ordena al Gobierno del Estado a reponer la consulta precedente dentro del ámbito regional de la comunidad indígena quejosa, que deberá ser culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales del pueblo indígena, informada y de buena fe. Ello con el fin de llegar a un acuerdo tratando de conciliar las propuestas, evaluando el impacto social, espiritual, cultural y del medio ambiente.

Sin embargo en atención a los beneficios socioeconómicos que conllevará la operatividad del aeropuerto el Juez permitió continuar con la obra en paralelo a la reposición de la consulta. Una vez concluída ésta, las autoridades deberán tomar acciones inmediatas, según lo convenido para resarcir, prevenir, aminorar y mitigar las afectaciones

(responsabilidad social de le empresa)

- Consulta y procedimientos de negociación justos y adecuados.
- Negociaciones directas entre las compañías y los pueblos indígenas, pero siendo el Estado el responsable del respeto a los derechos de los pueblos.
- Mitigación de los desbalances de poder.
- Información debe ser compartida con los pueblos indígenas.
- Consulta y consentimiento desde la planeación y en las diferentes etapas que sea requerida.
- Participación de los pueblos indígenas a través de instituciones representativas.
- Acuerdos y asociaciones equitativas basadas en derechos.
- Mitigación del impacto.
- Acuerdos para una asociación genuina y participación de los beneficios.
- Procedimientos adecuados de quejas.

⁴⁸¹ Cfr. <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/mineria-en-mexico/347-chihuahua.html> En este sitio web oficial de la Secretaría de Economía podemos ver la importancia que sigue teniendo el sector minero en el Estado de Chihuahua y en la Sierra Tarahumara. Consultado 31 octubre 2015.

⁴⁸² <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/06/estados/027n1est> nota del 6 de abril de 2014, consultado 31 octubre 2015.

que incidan en la subsistencia de la comunidad⁴⁸³. Cabe destacar que esta obra y su proceso es responsabilidad del Gobierno del estado de Chihuahua.

Por su parte el Gobierno Federal tiene bajo su responsabilidad las obras de infraestructura en materia energética. Actualmente se construye el gasoducto el Encino-Topolobampo que contempla 530 km de extensión y 30 pulgadas de diámetro, tendrá una capacidad contratada de 670 millones de pies cúbicos diarios (Mpc/d, o 18,9Mm3/d)⁴⁸⁴. TransCanada espera invertir aproximadamente un billion de dólares en el proyecto que implica un contrato a 25 años con la Comisión Federal de Electricidad⁴⁸⁵. Diversas comunidades por las cuales está previsto pase el gasoducto han mostrado su inconformidad (Bacajipare, municipio Urique, San Luis Majimachi, y San Elías Repechike, ambas en municipio Bocoyna). En septiembre 2015 el juez segundo de distrito otorgó una suspensión temporal a la comunidad San Elías Repechike sobre las obras del gasoducto el Encino-Topolobampo que pasan por su territorio⁴⁸⁶.

Estos dos casos son ejemplo de la necesidad de llevar a cabo mecanismos adecuados de consulta de acuerdo a las obligaciones internacionales del Estado. Hoy en día continúan llevándose a cabo grandes proyectos de infraestructura que ponen en riesgo los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos la alimentación. Las comunidades son consultadas ya que han iniciado las obras, presionando por diversos medios a las autoridades tradicionales. Permitir la continuación de la obra cuando no hay garantías sobre el respeto a los derechos, no parece ir en el mismo sentido de las obligaciones internacionales del Estado. ¿Qué pasa si la obra se concluye y no se llega a un acuerdo? ¿Qué pasa si el acuerdo es desfavorable a los pueblos indígenas?. Las políticas públicas sectoriales no prevén las dificultades para

⁴⁸³ <http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n3623884.htm> Nota 30 de noviembre 2014, consultada 31 octubre 2015.

⁴⁸⁴ El Encino-Topolobampo también suministrará gas a las centrales térmicas Topolobampo II y III una vez que finalice su construcción en el 2016 y 2017, respectivamente. Transportadora de Gas del Noroeste, filial de la empresa TransCanada Pipelines se adjudicó un contrato a 25 años por la construcción y operación del ducto. El ducto es el tercer segmento del Sistema de Transporte de Gas Natural Norte-Noroeste. <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/impreso/raramuris-frenan-gasoducto-97607.html> consultado 31 octubre 2015

⁴⁸⁵ <http://www.transcanada.com/6132.html>, Sitio web oficial de la empresa Transcanada, consultado 31 octubre 2015.

⁴⁸⁶ <http://nortedigital.mx/logran-indigenas-detener-obra-de-gasoducto-con-amparo/> nota del 7 de octubre de 2015, consultada 31 octubre 2015.

llevar a cabo sus proyectos (son numerosos los conflictos sociales que retrasan o cancelan obras como la hidroeléctrica la Parota en Guerrero) ni conciben una planeación de proyectos que sean respetuosos de los derechos de los pueblos indígenas, sus medio de vida, su cultura y los recursos naturales, indispensables para ellos pero también para el resto de la población (importancia de los daños ambientales que causan muchos de estos proyectos).

La experiencia hace que se desconfie desde un principio, los ejemplos de contaminación a las tierras, agua y en general al medio ambiente son muchos. Está el caso más reciente de minera México; el derrame de la mina Buenavista del Cobre, denunciada por las comunidades aledañas al río Sonora⁴⁸⁷. Se han tomado diferentes acciones como demandas por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, medidas administrativas por la Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios y demandas de acción colectiva, pero es necesario valorar si el resultado de estos procesos es suficiente y costo-efectivas para lograr que las empresas reparen el daño y se abstengan en el futuro de acciones que dañen los derechos de las poblaciones aledañas, incluyendo las comunidades indígenas.

2.2. Cultura y derecho a la alimentación de los pueblos indígenas.

Como hemos analizado en el apartado anterior la tierra tiene un valor intrínseco para la cultura de los pueblos indígenas. En los territorios ocupados ancestralmente se han desarrollado por siglos las formas de vida, costumbres, creencias y estructuras sociales de los pueblos indígenas. La alimentación es más que una necesidad básica de sobrevivencia, es una representación de la riqueza cultural, determinada a su vez por la riqueza de la biodiversidad. Por ello al interpretar el contenido maximalista del derecho a la alimentación el Comité DESC incluye valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de estos.

⁴⁸⁷ <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/28/derrame-en-el-rio-sonora-lo-que-sabemos-y-lo-que-no-sobre-el-caso> nota del 28 de agosto de 2014, consultada 31 octubre 2015.
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/25/1031369> nota del 25 de junio de 2015, consultada el 31 de octubre e 2015.

La Declaración de Atitlán (adoptada en 2002)⁴⁸⁸ es el documento específico sobre el derecho a la alimentación que elaboraron representantes de diversos pueblos indígenas, reconocida por los diferentes mecanismos de Naciones Unidas, Organizaciones no Gubernamentales, académicos y demás actores interesados en el tema. Reafirma la importancia de la cultura en los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas y hace notorios los obstáculos a la seguridad alimentaria y a la soberanía alimentaria. Este documento es importante tenerlo presente en conjunto con la “Agenda 21”, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro 1992), que en su capítulo 26 atiende el reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades. No es un instrumento sobre el derecho a la alimentación, sin embargo, es una herramienta para la protección de los recursos naturales indispensables para la seguridad alimentaria. En sus bases para la acción determina que:

Habida cuenta de la relación recíproca existente entre el medio natural y su desarrollo sostenible y el bienestar cultural, social, económico y físico de las poblaciones indígenas, en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente racional y sostenible se debería reconocer, promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, y darle cabida.

Para complementar el marco que reconoce y fundamenta las acciones en torno a la relación recursos naturales, alimentación y cultura de los pueblos indígenas debemos mencionar el Convenio sobre Diversidad Biológica (en virgor a partir de 1993, ratificado por México el mismo año). En su artículo 8 (j) establece que:

⁴⁸⁸ “Nosotros, los representantes y autoridades de Pueblos, Naciones y organizaciones de los Pueblos Indígenas provenientes de 28 países de todas las regiones del mundo y diversos sectores de los mismos, como agricultores, cazadores, recolectores, pescadores, de pastoreo y otros, nos hemos reunido en Panajachel, Sololá, al rededor del Lago de Atitlán, en Guatemala, con el objetivo de:

1. Conocer las dificultades que enfrentan los Pueblos Indígenas en materia alimentaria.

2. Definir elementos comunes entre los Pueblos Indígenas:

Plantear ante los Estados para hacer cumplir el Derecho a la Alimentación conforme a las aspiraciones de dichos Pueblos; y, Fortalecer enlaces de cooperación entre los Pueblos Indígenas.

3. Formular una estrategia desde la visión de los Pueblos Indígenas, con el fin de hacer propuestas a los Estados y a la comunidad internacional para superar las dificultades encontradas en Seguridad y Soberanía Alimentaria.” (...). Declaración de Atitlán, Guatemala Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global Atitlán, Sololá, Guatemala, abril 17 - 19, 2002

La legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; [...].

Es importante destacar y tener presente el desarrollo que los propios pueblos indígenas han realizado sobre el derecho a la alimentación y la cultura a través del Consejo Internacional de Tratados Indios y el Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, en colaboración con la FAO, principalmente con la creación de indicadores culturales⁴⁸⁹. La aportación de los indicadores se puede resumir en la inclusión de la cultura y su relación con los recursos naturales como un elemento fundamental del

⁴⁸⁹ Se resumen de esta manera el proceso de creación de los indicadores culturales: “Los pueblos indígenas han expresado en foros internacionales su creciente preocupación porque la mayoría de las planificaciones de desarrollo se dirigen a maximizar el desarrollo económico y rara vez tienen en cuenta las relaciones recíprocas entre cultura y tierra/recursos, que son fundamentales para sus sistemas alimentarios y de medios de vida, así como para su bienestar. Estos asuntos fueron tratados en la Consulta sobre el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas: una consulta global (Sololá, Guatemala, 17-19 de abril de 2002), que, organizada por el CITI, con la colaboración de la FAO, se ocupó de la cuestión de los indicadores culturales en el contexto del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas. A continuación, y con el apoyo de la Iniciativa ADRS de la FAO, el CITI dirigió un estudio basado en un cuestionario en 2003-2004 para determinar los puntos de vista propios de los pueblos indígenas sobre los indicadores culturales y las preocupaciones que tendrían que afrontar en relación con sus medios de vida, culturas, salud y bienestar, centrandó la atención en la relación entre prácticas culturales tradicionales y sistemas alimentarios. En 2005, la cuarta sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también contribuyó al trabajo de colaboración entre el CITI y la Iniciativa ADRS de la FAO para identificar prioridades y criterios de desarrollo y métodos para los indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos que reflejasen las percepciones de los pueblos indígenas sobre sus propias situaciones y experiencias. Sobre la base de este cuestionario, un análisis bibliográfico y debates posteriores, se propusieron ocho categorías de indicadores para ser discutidas en la segunda Consulta global sobre el derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y a la seguridad alimentaria (Bilwi, Puerto Cabezas, Nicaragua, 7-9 de septiembre de 2006). Esta Consulta fue coordinada por el CITI y apoyada por la Iniciativa ADRS de la FAO, con financiación del Gobierno de Noruega y del Fondo Christensen. El resumen de orientación fue presentado en forma de borrador, y se añadieron por consenso tres categorías de indicadores más, por lo que se llegó a un total de once, que fueron consolidadas en cinco áreas principales. Este documento fue revisado posteriormente, teniendo en cuenta las decisiones tomadas en la Consulta y los comentarios efectuados al borrador por los propios participantes. Ellen Woodley, Eve Crowley, Jennie Dey de Pryck y Andrea Carmen, SARD Initiative, “Indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos de los pueblos indígenas”, Documento encargado de forma conjunta por la FAO y el Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), con el apoyo del Gobierno de Noruega e, indirectamente, del Fondo Christensen. Se encuentra en <http://www.fao.org/3/a-ak243s.pdf> Consultado 15 agosto 2015. También consultar, IITC, Final report to the UNPFII: “Field Testing the Cultural Indicators for Food Security, Food Sovereignty and Sustainable Development in Indigenous Communities”, United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, Ninth session, april 2010, UNPFII, IITC, FAO.

derecho a la alimentación que se basa en la soberanía alimentaria⁴⁹⁰ y un concepto de desarrollo⁴⁹¹ que va más allá de lo económico, un desarrollo sostenible que tiene entre otros pilares a la cultura (económico, medio ambiental, social y cultural).

Los indicadores culturales para la seguridad y soberanía alimentarias, y el desarrollo sostenible se enfocan en el intrínseco vínculo entre dietas tradicionales de los pueblos indígenas y las relaciones bioculturales, conocimientos y prácticas en las que se basan. Los indicadores dotan de una herramienta para que los pueblos indígenas evalúen y midan los efectos de programas, métodos y tecnologías que se implementan en sus comunidades a través de las agencias de Naciones Unidas, Gobiernos, ONGs o desarrollados por ellos mismos. Los indicadores se concentran en 11 áreas temáticas y se definieron por cada una de éstas indicadores estructurales, de procesos y de resultado; para hacer más fácil su aplicación se realizó otra propuesta en la cual se concentraron 5 áreas temáticas⁴⁹². La tabla siguiente muestra las 11 áreas temáticas originales y las concentradas. Ambas tablas completas se agregan como anexos.⁴⁹³

Tabla: Áreas temáticas de indicadores desarrollados en la segunda Consulta global sobre el derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y la seguridad alimentaria (Nicaragua, 2006): indicadores culturales sobre seguridad y soberanía alimentarias, y desarrollo sostenible.

⁴⁹⁰ Los indicadores toman la soberanía alimentaria como un prerrequisito para la seguridad alimentaria y se basan en la definición realizada por la Declaración de Atitlán: “La Soberanía Alimentaria es el derecho de los Pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de alimentos, respetando sus propias culturas y sus propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La soberanía se considera como una precondition de la Seguridad Alimentaria”.

⁴⁹¹ Concepto de desarrollo propio de los pueblos indígenas, tal y como fue enunciado en la segunda Consulta global sobre el derecho de los pueblos indígenas a la alimentación y a la seguridad alimentaria (2006): “El desarrollo con identidad es el proyecto de vida de los pueblos indígenas basado en su lógica y cosmovisión propias; es el crecimiento natural de los pueblos indígenas, de su flora y de su fauna, sobre la base de principios de autodeterminación respecto a la tierra, los territorios y los recursos naturales, y es también respeto para sus derechos individuales y colectivos. Es el bienestar y seguridad de nuestra gente”.

⁴⁹² 2ª Consulta Mundial sobre el Derecho a los Alimentos, Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria para los Pueblos Indígenas “Indicadores Culturales para Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Desarrollo Sostenible” Conclusiones y Recomendaciones, disponible en <http://cdn5.iitc.org/wp-content/uploads/2013/07/Conclusions-2nd-Global-Consultation-Spanish.pdf> Consultado 15 agosto 2015. También consultar, IITC, Final report to the UNPFII: “Field Testing the Cultural Indicators...” *op. cit.*, Ellen Woodley, et al. Indicators Relevant for Indigenous People, *op. cit.*

⁴⁹³ Ver, Anexo 2.

Indicadores culturales para la seguridad y soberanía alimentarias, y el desarrollo sostenible	
Lista consolidada de áreas de indicadores culturales	Lista larga de áreas de indicadores culturales
1. Acceso, seguridad e integridad de las tierras, territorios, recursos naturales, lugares sagrados y espacios ceremoniales usados para la producción, cosecha y/o recolección de alimentos tradicionales, así como los fines culturales y ceremoniales relacionados	1. Acceso, seguridad e integridad de las tierras, territorios y recursos naturales para la producción, cosecha y/o recolección de alimentos tradicionales 6. Integridad y acceso a lugares sagrados para la celebración de ceremonias relacionadas con el uso de alimentos tradicionales
2. Abundancia, escasez y/o amenazas a semillas, alimentos y medicinas vegetales, y alimentos animales tradicionales, así como a las prácticas culturales asociadas a su protección y supervivencia	2. Abundancia, escasez y/o amenazas a semillas, alimentos y medicinas vegetales, y alimentos animales tradicionales, así como a las prácticas culturales asociadas a su protección y supervivencia
3. Uso y transmisión de métodos, conocimiento, lenguas, ceremonias, danzas, oraciones, narraciones orales, leyendas y canciones relacionadas con los alimentos y prácticas de subsistencia tradicionales, así como uso continuado de los alimentos tradicionales en la dieta diaria y en las prácticas culturales y religiosas pertinentes	3. Consumo y preparación de alimentos vegetales y animales, y medicinas tradicionales, incluyendo tanto el uso cultural o en ceremonias como el uso doméstico cotidiano 4. Práctica y uso continuado de ceremonias, danzas, oraciones, canciones y leyendas y otras tradiciones culturales relacionadas con el uso de alimentos y prácticas de subsistencia tradicionales 5. Preservación y uso continuado de la lengua y nombres tradicionales para designar alimentos y procesos (siembra, caza, recolección, cosecha, pesca, preparación de alimentos, etc.) 9. Existencia y viabilidad de mecanismos e instituciones creados por los pueblos indígenas y accesibles a los mismos para la

	transmisión a las generaciones futuras del conocimiento y las prácticas tradicionales relacionadas con la alimentación
4. Capacidad de los pueblos indígenas para la adaptación, flexibilidad y/o restauración del uso y producción de alimentos tradicionales en respuesta a las condiciones cambiantes, incluidas la migración, el desplazamiento, la urbanización y los cambios medioambientales	7. Migración y abandono de las tierras tradicionales derivada de la migración del campo a la ciudad, conflictos, reasentamientos forzados, apropiación de tierras, cambio climático y necesidad económica; esquemas de retorno y relación con el uso continuado de alimentos tradicionales 10. Capacidad de las comunidades y pueblos indígenas para la adaptación, flexibilidad, resistencia y/o restauración del uso y producción de alimentos tradicionales como respuesta a condiciones económicas, políticas y/o medioambientales cambiantes
5. Capacidad de los pueblos indígenas para ejercer y poner en práctica sus derechos (incluidos la autodeterminación y el consentimiento libre, previo e informado), además de sus propias estructuras de gobierno, con el fin de promover y defender su soberanía alimentaria y los aspectos relacionados con su desarrollo	8. Consultas eficaces para la planificación, ejecución y evaluación aplicando los principios del consentimiento libre, previo e informado, y la plena participación de los miembros de la comunidad cuando se ponen en marcha programas de desarrollo por parte de los estados, agencias externas y otras entidades, y grado en el que se consideran y abordan las inquietudes culturales 11. Capacidad de los pueblos indígenas para utilizar y aplicar derechos, normas legales y estándares reconocidos, así como estructuras de autogobierno, para promover y defender su soberanía alimentaria a nivel local/tribal/comunitario, nacional e internacional

El ejercicio para medir la relación con recursos naturales y la seguridad alimentaria, no se agota con estos indicadores y de hecho se enriquece con trabajos como los de Kuhlein y Damman, quienes hacen su propia propuesta a partir de la importancia de la biodiversidad (sus estudios representan casos de varios pueblos indígenas como los Samburu de Kenia y la nación Nuxalk en British Columbia, Canadá.). Para estos autores la diversidad de la dieta (derivada de la biodiversidad) es considerado un componente esencial de la disponibilidad y un indicador de la adecuación nutricional⁴⁹⁴. Los territorios de los pueblos indígenas tienden a coincidir con áreas ricas en biodiversidad, y el conocimiento y las tradiciones culturales de estas pueblos reflejan a su vez la biodiversidad⁴⁹⁵. La transición de las dietas tradicionales con mayor diversidad de alimentos a dietas menos variadas con productos procesados, son un fenómeno social que refleja diversas cuestiones, necesarias para entender el problema y proponer indicadores y políticas públicas. En un análisis de este tipo se debe tener en cuenta:

- El acceso a los recursos naturales y el problema de acceso a la tierra
- La decreciente biodiversidad. (*Ligada a deforestación, efecto de las minas, cambio climático, etc.*)⁴⁹⁶.
- El aumento de disponibilidad de alimentos procesados con menor contenido nutricional y mayor contenido energético. (*Disponibilidad por ejemplo tiendas Diconsa*).
- Recursos obtenidos por venta de cosechas o productos tradicionales que se gastan en comida procesada.
- Transferencia de conocimiento tradicional sobre los alimentos (*cualidades, preparación, apreciación*) generacional cada vez en mayor decremento.
- Influencia para consumo de productos procesados en escuelas (educadores que vienen de un entorno cultural diferente pueden introducir ideas sobre los alimentos), medios de comunicación, publicidad, etc.

⁴⁹⁴ Harriet V. Kuhlein and Siri Damman, Centre for Indigenous Peoples' Nutrition and Environment (CINE), McGill University, Editor: Mara Stankovitch, en *Indicators Relevant for Indigenous Peoples: A Resource Book*, Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines 2008. p. 337. Disponible en <http://www.ops.org.bo/textocompleto/pi31736.pdf> Consultado 6 agosto 2015.

⁴⁹⁵ *Ídem.*

⁴⁹⁶ En cursivas comentarios nuestros a la propuesta de los autores.

- Migración y trabajos fuera del campo; se deja de producir lo tradicional y tampoco hay tiempo para la preparación.
- Apreciación de los sabores tradicionales, se va perdiendo por el consumo cada vez frecuente. (*Además por la introducción de nuevos sabores sobre todo asociado a lo dulce y salado*)
- Contaminación de alimentos, por ejemplo minas que contaminan, agua, tierra y el aire. Se dejan de consumir los productos locales y tradicionales para prevenir daños en la salud.
- Espiritualidad en torno al sistema alimentario tradicional, la caza, agricultura, recolección, preparación, celebraciones, estas actividades comúnmente contienen un sentido espiritual.

La metodología para realizar indicadores debe ser validada por los propios pueblos indígenas, deben participar en el proceso para reflejar la realidad del sistema alimentario y costumbres⁴⁹⁷. Una herramienta para entender las dietas tradicionales que se propone es la formulación de listado de alimentos que se consumen y posteriormente un análisis nutricional de laboratorio de esos alimentos, así como la frecuencia del consumo. Es importante también el análisis de la apreciación y aceptabilidad de sabores, se propone una escala de medición que permita determinar los alimentos con alto contenido de nutrientes que es apreciado. Estas y otras ideas son importantes ya que permiten ir más allá del esquema de medición actual sobre seguridad alimentaria que deja ver muy poco sobre la accesibilidad, calidad de los alimentos en relación con los recursos naturales y de la aceptabilidad cultural de los mismos, sobre todo cuando hablamos de pueblos indígenas.

La interconexión entre cultura y biodiversidad es el cimiento de la seguridad

⁴⁹⁷ Los autores remiten a una metodología elaborada por investigadores de diferentes países, encabezada por la Universidad de McGill, que permite analizar y comprender los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas. La importancia de este documento es que aunado al análisis de los diferentes problemas, políticos, sociales, económicos, conocer la dieta nos permite desarrollar políticas públicas focalizadas, respetuosas de la cultura, los recursos naturales y con mejores resultados sobre la nutrición. El obstáculo puede ser el financiamiento para llevar a cabo estos estudios en países como México con una gran variedad de pueblos indígenas. Ver: Harriet v. Kuhnlein, Suttialak Smitasiri; *Documenting Traditional Food Systems of Indigenous Peoples: International Case Studies. Guidelines for Procedures*, Centre for Indigenous People's Nutrition and Environment, MacGill University, Canada, 2006. Disponible en <https://www.mcgill.ca/files/cine/manual.pdf> Consultado 16 agosto 2016.

alimentaria y la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas e implican el contenido de la aceptabilidad cultural que deben comprender las políticas públicas que se implementen en sus territorios.

3. La Sierra Tarahumara.

Una vez resuelto nuestro marco teórico sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el derecho a la alimentación, damos paso a nuestro caso de estudio. Comenzamos con una descripción de las características generales de las zonas y de la población que nos ayudará a entender el proceso histórico que ha determinado la transición de la dieta tradicional. En seguida procedemos al análisis específico de la alimentación en la cultura rarámuri, su historia, sus tradiciones, su transición y las políticas públicas implementadas.

3.1. Contexto general.

Según las cifras oficiales uno de los principales grupos que encuentra dificultades para hacer efectivo el derecho a la alimentación es la población indígena, especialmente por la situación de pobreza y discriminación. La población indígena tuvo en 2010 y en 2012 los niveles de pobreza más altos en el país (74.8 % y 72.3 % en cada año, respectivamente). Casi tres de cada cuatro indígenas eran pobres, 8.5 millones en 2010 y 8.2 millones en 2012, mientras entre la población no indígena esta proporción fue en 2010 de 42.9 % y de 42.6 % en 2012. Según el CONEVAL 34.4 % de la población indígena tiene carencia por acceso a la alimentación⁴⁹⁸. La proporción de población con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria entre la población indígena fue de 42.4 %, mientras en la no indígena fue menos de la mitad (17.7 %).⁴⁹⁹ Según los datos de la ENSANUT 2012, 4 de cada 10 hogares clasificados como indígenas o pertenecientes al tercil bajo de condiciones de bienestar, reportan haber experimentado inseguridad alimentaria moderada y severa en los tres meses previos a la aplicación de la escala. Los programas sociales de distribución de

⁴⁹⁸ CONEVAL, IEPDS 2012, *op. cit.* p.48.

⁴⁹⁹ *Ídem.* p.51.

alimentos tienen mayor cobertura en los hogares indígenas, que habitan en áreas rurales o clasificados en el tercil bajo de condiciones de bienestar, pues alrededor de seis de cada diez hogares son cubiertos por dichos programas⁵⁰⁰.

En este contexto encontramos que 8 de los 20 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) se encuentran en la zona Tarahumara⁵⁰¹. Al hacer una comparación internacional con el informe 2012 del PNUD se observa que el municipio con menor IDH en México era Batopilas, Chihuahua, que registra un indicador de 0.3010 menor que el país con menor IDH que es Níger con 0.3300. Para el año 2014 Batopilas alcanza un IDH de 0.387, siendo el IDH nacional para 2014 de 0.739.⁵⁰²

A pesar de los datos que posicionan esta zona como de grandes carencias, encontramos que la Sierra Tarahumara tiene gran importancia biológica, ecológica, hidrológica y por supuesto étnica. Históricamente la población indígena de la Sierra Tarahumara ha sido desplazada a las zonas menos fértiles, en principio a partir de la explotación minera, después por proyectos de desarrollo como infraestructura ferroviaria, de energía, aprovechamiento forestal y agroindustria.

En este sentido se requieren políticas públicas con enfoque de derechos humanos que prevean el fortalecimiento de capacidades, la gobernanza local y el manejo sustentable del ecosistema, para contribuir a la seguridad alimentaria, la efectividad y justiciabilidad del derecho a la alimentación. ¿Cómo resolver la divergencia entre proyectos denominados de desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la alimentación? ¿Cómo lograr la seguridad alimentaria respetando la cultura?. Son algunas de las principales interrogantes y desafío.

⁵⁰⁰ ENSANUT, 2012, *op. cit.*, Cfr. <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/InseguridadAlim.pdf>

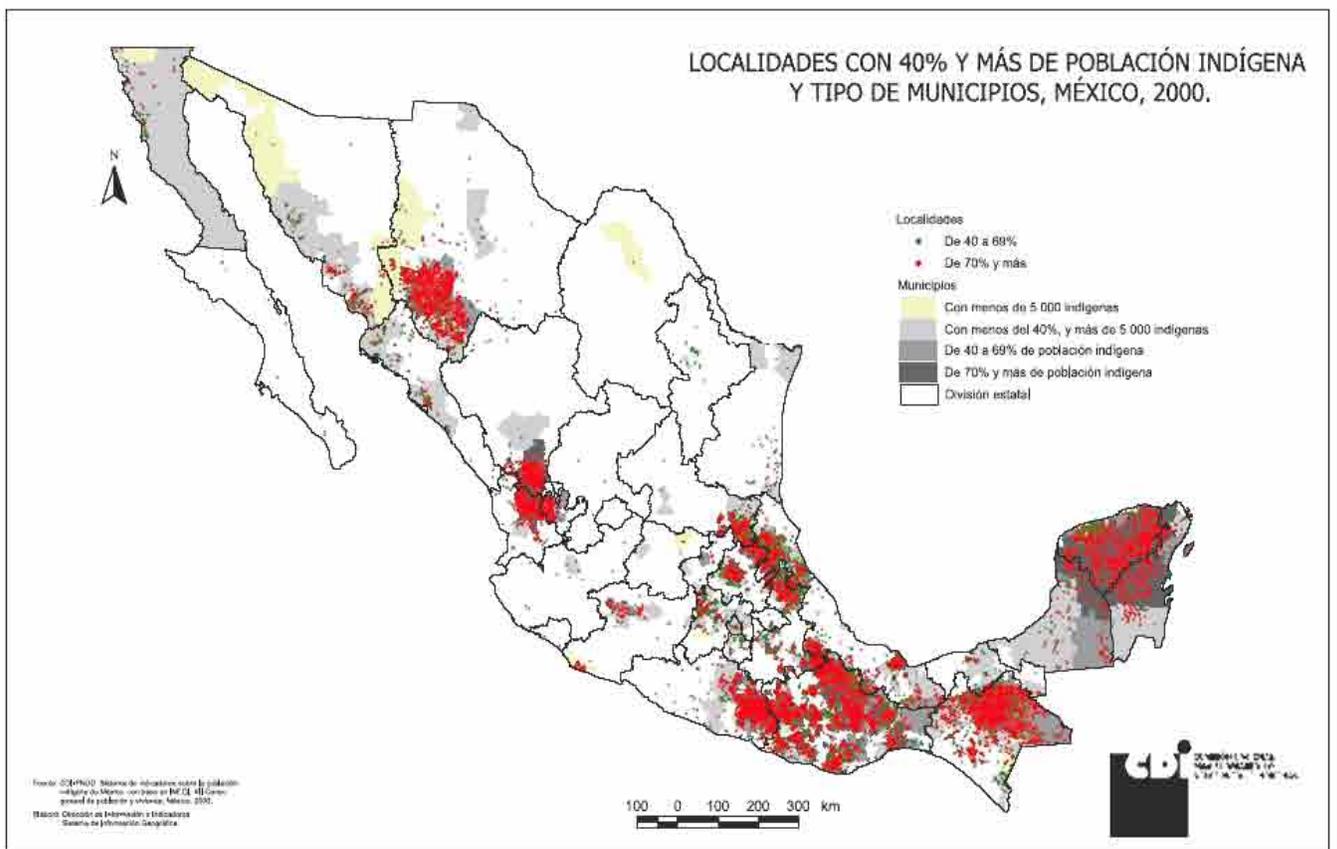
⁵⁰¹ PNUD, Informe 2010 sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México, p.34. Disponible en http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_HDR_2010.pdf Consultado 5 agosto 2015.

⁵⁰² PNUD, Índice de desarrollo humano municipal en México 2014, p.25. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf> Consultado 5 agosto 2015.

La Sierra Tarahumara se encuentra en el estado de Chihuahua. Es el estado más grande de la República y representa 12.6% de la superficie del país.



Mapa A



Fuente: Enrique Serrano Carreto(Coord.). Regiones indígenas de México, CDI, PNUD, 2006. p. 10 ISBN 970-753-064-2

La conforman según datos de la Coordinadora Estatal Tarahumara, los siguientes municipios: Balleza, Batopilas, Bocoyna, Carichí, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Maguarichi, Morelos, Urique, Uruachi, Chínipas, Madera, Moris, Nonoava, Ocampo, Temósachic, Guerrero, Matachi, San Francisco de Borja, Cusihuiachi, Rosario, El Tule y Huejotitán. El estudio “Regiones Indígenas de México” de la CDI los reduce a 12 municipios.

Sariego en su listado también incluye menos municipios que la Coordinadora Tarahumara pero más que la CDI y la divide de acuerdo a las zonas:

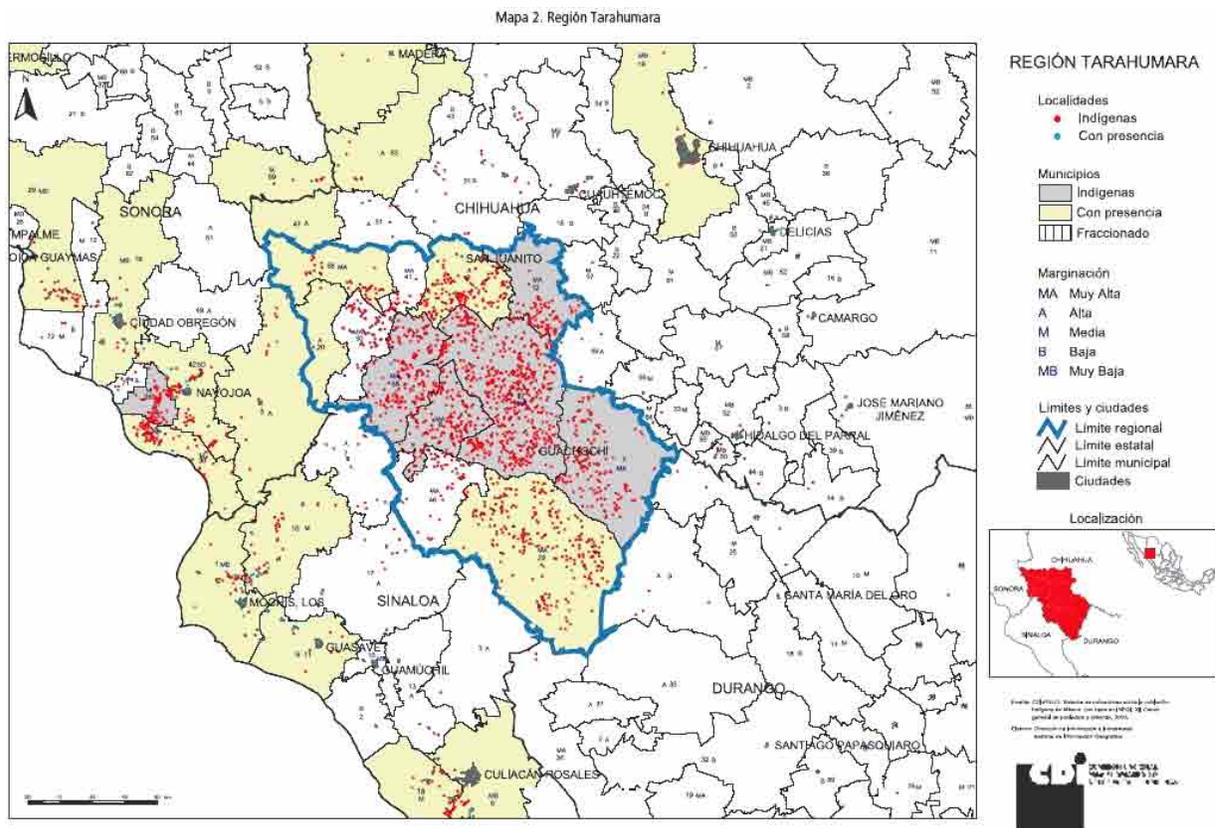
Alta Tarahumara: Balleza, Bocoyna, Carichí, Guachochi, Guerrero; Nonoava.

Baja Tarahumara: Batopilas, Chínipas, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Maguarichi, Morelos, Moris, Ocampo, Temósachi, Urique, Uruachi.

Cuatro etnias habitan la Sierra Tarahumara: Tarahumarás (Rarámuris), Tepehuanos, Pimas y Guarojios. En el presente estudio nos enfocaremos al derecho a la alimentación de la población rarámuri que es la más numerosa. Los miembros de estos cuatro pueblos indígenas comparten su territorio con una población numéricamente superior de habitantes mestizos ó “Chabochis”, como tradicionalmente se denomina a todos quienes no son integrantes de la comunidad indígena.

Lengua Indígena	Número de hablantes (año 2010)
Tarahumara	85316
Tepehuano de Chihuahua	8396
Lenguas mixtecas	2500
Náhuatl	1286

Fuente INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.



Fuente: Enrique Serrano Carreto(Coord.). Regiones indígenas de México, CDI, PNUD, 2006. p. 30 ISBN 970-753-064-2

Ubicada al suroeste del estado de Chihuahua, presenta una topografía muy accidentada, población dispersa a lo largo de su territorio y un tipo de asentamiento típico menor al centenar de habitantes⁵⁰³. La Sierra está conformada por 65 mil kilómetros cuadrados de una cadena de montañas y barrancas cuya altitud varía de los 0 a 2,800 metros sobre el nivel del mar, y en donde existen climas extremos que alcanzan hasta 40°C durante el verano en las barrancas y hasta -20° C en las regiones más altas durante el invierno.

La Fundación Tarahumara José A. Llaguno, una de las muchas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la Sierra, con más de 18 años con programas sobre la alimentación, tienen la siguiente visión de las causas del hambre en la población de la Tarahumara:

⁵⁰³ Enrique Serrano Carreto (Coord.), Regiones Indígenas de México, CDI, PNUD, 2006, p. 31. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf Consultado 5 agosto 2015.

- Condiciones orográficas y su propia tendencia a la dispersión, los cerca de 125 mil indígenas que viven en la Sierra padecen de pobreza, marginación y aislamiento, y tanto los niños como los adultos padecen distintos grados de desnutrición.
- Sobreexplotación de recursos naturales y la tala indiscriminada de bosques ha dejado como resultado una tierra erosionada que no retiene la escasa lluvia que cae, por lo que las cosechas son insuficientes y la falta de alimentos es constante.
- Carencia de servicios básicos; las enfermedades que surgen no pueden ser atendidas rápidamente, debido a que en la región sólo existen cinco hospitales. La mortalidad es alta y proveer servicios de salud y educativos es sumamente complicado.

Llama la atención esta visión que es compartida por muchas organizaciones de la sociedad civil, gobierno, medios de comunicación y población en general. ¿Pero son realmente la orografía, la dispersión y la falta de acceso a servicios las razones de las crisis alimentarias que se han dado a conocer? ¿Existe realmente hambre o hambrunas en la Tarahumara? ¿Están destinados al hambre por *aferrarse* a la dispersión? ¿Existen otros factores que han obstaculizado hacer efectivo su derecho a la alimentación? ¿Los índices e indicadores sobre desarrollo y nutrición (talla y peso) son válidos para todas las poblaciones, a pesar de que sus dietas tradicionales (rica en vegetales, granos, leguminosas) y formas de vida (cuevas, dispersión) de acuerdo a su cultura son diferentes a las nuestras? Desde nuestra perspectiva es necesario analizar los derechos de los pueblos indígenas de manera transversal al derecho a la alimentación para poder tener una aproximación a las respuestas que quisiéramos obtener.

3.2. La alimentación en la cultura Rarámuri.

Para comenzar este análisis retomamos una reflexión de un extraordinario trabajo realizado por una alumna de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (institución de amplio reconocimiento académico) en el cual se analiza desde una enfoque etnológico la construcción cultural del sabor en la comida rarámuri:

La comida es uno de los ámbitos culturales en los que se comprende con mayor énfasis la transformación de las condiciones del entorno en general. Las formas de consumo, la simbolización de productos y la misma percepción sensorial de los sujetos sintetizan, en este caso, una agitada

historia que inicia con el maíz en una cueva y termina, por ahora, con una bolsa metalizada de papas fritas⁵⁰⁴.

La cultura es dinámica y los agentes externos que se integran van modificando las dietas tradicionales, no necesariamente para hacerlas mejor. Analizaremos en este apartado la riqueza de la dieta tradicional rarámuri y la transición que ha experimentado desde la colonia pero en especial en los últimos años, en que la modernidad del sistema alimentario ha llegado hasta las comunidades más alejadas de la Sierra Tarahumara.

3.2.1. Proceso histórico que ha determinado el sistema alimentario rarámuri: entre la asimilación y la resistencia.

Sariago nos habla de cuatro momentos históricos en los que principalmente el Estado y la Iglesia trataron de imponer alguna forma particular de comunitarismo, ajeno a la idiosincrasia de los pueblos indígenas en la Tarahumara. Modelos que en parte fueron asimilados y reutilizados para establecer una relación pacífica e institucionalizada con el Estado y la sociedad nacional⁵⁰⁵. Estos períodos históricos son: 1) la colonia y las misiones jesuitas (1600-1767), 2) etapa de políticas proteccionistas de la Iglesia y el Estado - dirigidas a formar comunidades educativas y de colonos segregándolos de su contexto cultural para integrarlos a la civilización- (1900-1936), 3) Consolidación de una propuesta radical de organizar a las etnias como una unidad política autónoma y conformación del Consejo Supremo Tarahumara (1936-1952), 4) Instauración de la política oficial del indigenismo que busca trasplantar y aplicar una visión sobre la comunidad indígena de raíces mesoamericanas, ajena a las concepciones y prácticas de la Tarahumara (1952 hasta la fecha).

Antes de entrar al proceso histórico cabe destacar la principal característica del pueblo rarámuri que ha sido, según los estudios desde las diferentes disciplinas, la razón de la preservación de su cultura, esto es la dispersión de la población. En palabras de

⁵⁰⁴ Blanca M. Cárdenas Carrión, *La Construcción Cultural del Sabor en la Comida Rarámuri*, Tesis de licenciatura en etnología, dirigida por Eduardo Gotés Martínez, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, D.F. 2012, p. 40.

⁵⁰⁵ Juan Luis Sariago Rodríguez, *El Indigenismo en la Tarahumara: Identidad, Comunidad, Relaciones Interétnicas, y Desarrollo en la Sierra de Chihuahua*, CONACULTA: INI, México, 2002, p. 78.

Francisco M. Plancarte (primer director del Centro Coordinador Indigenista de la Tarahumara):

En relación con la dispersión cabe pugnar por dar a los indígenas, una vez resuelto su problema económico, un nuevo tipo de asentamiento que rompa el aislamiento tradicional en que han vivido hasta hoy. Se sugiere la adopción de tipo villa lineal descrito por Lynn Smith. Este tipo de asentamiento puede impulsar sistemáticamente en todos los pueblos a los largo de los arroyos, ríos y caminos para que, a la vuelta de unas décadas, la Sierra se haya modificado al respecto.

Se estima que otros tipos de asentamientos de la población son impracticables debido a las condiciones geográficas de la sierra y a la resistencia manifiesta de los indígenas para seguir estos agrupamientos. En efecto, varios intentos de formación de colonias tipo villa hispánica han fracasado rotundamente en diversas épocas⁵⁰⁶.

Pero ni el modelo de los jesuitas, ni los indigenistas y neo indigenistas, ni los factores económicos y sociales alrededor de la Tarahumara han logrado destruir y modificar esta característica y bajo los patrones y conductas de adaptación encontramos una cultura que continúa sólida en la dispersión.

Los primeros españoles entraron en territorio rarámuri en 1589, buscando minas por la región de Chinipás⁵⁰⁷. Dada la dispersión propia de las comunidades rarámuris, distribuida en ranchos y rancherías, las misiones de la Compañía de Jesús intentaron congregirlas en pueblos. Se buscaba restringirlo a un asentamiento estable controlado por religiosos, limitando su movilidad espacial y estacional, y evitar la formación de rebeldes agrupados en bandas en un territorio agreste. Con la llegada de la colonia se introdujeron ganadería y nuevos cultivos. La incorporación de las prácticas ganaderas y de pastoreo tuvo repercusiones culturales importantes al sustituir al animal cazado por un animal domesticado que sería sacrificado para los rituales y las fiestas. La agricultura, que ya era

⁵⁰⁶ Francisco, M. Plancarte, *El Problema Indígena Tarahumara, Memorias del Instituto Nacional Indigenistas*, INI, México, 1954, p. 89.

⁵⁰⁷ Ricardo Robles, "Los Rarámuri Pagótuame". En Manuel Marzal (ed) *El Rostro Indio de Dios*, centro de Reflexión Teológica UIA, México 1994, p. 27.

practicada, se intensificó conforme al arado egipcio y las yuntas⁵⁰⁸. La ganadería desde entonces cumple un papel singular en la cultura rarámuri⁵⁰⁹.

Los colonizadores se quedaron con las minas y las mejores tierras pero renunciaron a someter a la población originaria en pueblos⁵¹⁰. En palabras de Robles:

Los rarámuri guardaron su independencia en lo que más les importaba, como queda dicho, conservando tenazmente su libertad en dispersión; sus formas de trabajo y sus ritos ancestrales, aunque tolerando despojos, adoptando lo que les fue útil y olvidando la guerra⁵¹¹.

En 1767 se origina la expulsión de los jesuitas de los dominios de España. Para finales del siglo XVIII se genera un abandono gradual de las misiones. Este fenómeno liberó a la población rarámuri ya cristianizada (pogótuame) de una forzada occidentalización de su vida y religión⁵¹². Se tiene pocos registros de la época al salir expulsados los jesuitas, sus libros fueron confiscados y enviados al Colegio Franciscano de Guadalupe, en Zacatecas, al que la Corona encomendó entonces las misiones de Tarahumara⁵¹³. En el Siglo XIX la paulatina salida de los franciscanos y las nuevas leyes liberales favorecieron la invasión de las mejores tierras indígenas, defendidas hasta entonces por las misiones y protegidas por la leyes de Indias. La Ley de la Colonización de 1825 permitía la compra por parte de los mestizos de las tierras comunales ociosas de los antiguos pueblos de misión de la Alta Tarahumara⁵¹⁴. Los rarámuri se remontaron definitivamente, se refugiaron en lo que entonces era inaccesible, más que ahora, en las profundas barrancas y en las cumbres de la sierra madre occidental⁵¹⁵. Para Sariego la desintegración del modelo comunitario de pueblos creado por las misiones tuvo como correlato una restauración del orden social y cultural previo. Se “raramurizó” el contenido y sentido del dogma, los sistemas organizativos, las prácticas productivas y en general las

⁵⁰⁸ Cárdenas *op.cit.*, p. 29.

⁵⁰⁹ Robles, se expresa de la siguiente manera sobre la apropiación del pastoreo entre los rarámuri: “El pastoreo y los cultivos adoptados llegaron ser tan suyos que lo conciben como algo que remonta a los orígenes del pueblo rarámuri; así Dios ha pasado a ser pastor y sus autoridades pastorean al pueblo”. Robles, *op. cit.* p. 31

⁵¹⁰ *Ibid.*, p.27

⁵¹¹ *Ibid.*, pp. 27-28.

⁵¹² *Ibid.*, p. 29.

⁵¹³ *Ídem.*

⁵¹⁴ Sariego, *op. cit.*, p.87

⁵¹⁵ Robles, *op. cit.*, p. 30.

enseñanzas recibidas por los jesuitas, reinterpretándolas y reapropiándose a partir de su cosmovisión⁵¹⁶.

El siglo XIX fue un proceso inestable en el contexto político social nacional, y es hasta finales del mismo que se comienza a generar e instaurar el modelo de estado nación homogéneo y modernizador. En 1890 comenzó la construcción del ferrocarril “Kansas City” que facilitó el proyecto minero y forestal de la Tarahumara⁵¹⁷. La instauración de este nuevo modelo de Estado coincide con la llegada de nuevos misioneros que arribaron cuando la historia europea había endurecido las posiciones etnocéntricas de la iglesia, que había reforzado una defensiva seguridad en sí misma en la que todo parecía dogma y artículo de fe. Entre la iglesia raramurizada y la romanizada había un gran abismo. Los misioneros habían perdido la perspectiva histórica que les hubiera sido útil. Venían totalmente seguros de ritos, su teología y su moral universales, únicos, que debían ser aceptados idénticamente por toda cultura, por todo cristiano⁵¹⁸. Iglesia y Estado llegaban a tutorar a los indígenas que en su visión debían su miseria al atraso de su cultura, que les impedía convivir y desarrollarse en una sociedad moderna y le convertía en víctima de los mestizos⁵¹⁹. Se requería civilizarlos a través de la escolarización y conformación de colonias agrícolas indígenas. En esta nueva etapa para los Jesuitas la tarea principal a realizar en la zona era la de proporcionar educación formal a los indios para que lograran incorporarse e integrarse a la comunidad nacional⁵²⁰. “Se proponía al indio romper con su entorno social y sus lazos culturales de origen para convertirse en miembro activo de una nueva sociedad, a la que estaba adscrita el resto de la Nación”⁵²¹. Las escuelas del gobierno se instalaron en cabeceras municipales y centros mineros, sin embargo fueron poco exitosas en atender a la población indígena ya que continuaban en dispersión geográfica. Sisoguichi, es un ejemplo de la tarea de escolarización por parte de la Iglesia, se construían pequeños planteles escolares anexos a la misión. Las escuelas religiosas enseñaban en lengua

⁵¹⁶ Sariago, *op. cit.*, p. 85.

⁵¹⁷ Cárdenas, *op. cit.* p. 31.

⁵¹⁸ Robles. *op. cit.*, p. 32.

⁵¹⁹ Sariago. *op. cit.*, p. 86.

⁵²⁰ Luis Gerardo Quiroz Gómez, *Resistencia y Dominación: los Efectos de la Modernización en la Sierra Tarahumara*, Tesis de Maestro en Ciencias Sociales, dirigida por Santiago Carassale, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2008, p. 71

⁵²¹ Sariago, *op. cit.*, p. 86.

tarahumara y fueron convirtiéndose en internados que tenían la misión de aislar a los niños indígenas de la influencia mestiza.

Internado Sisoguichi.



Foto de autoría propia en visita de campo a Sisoguichi, 21 de julio 2015.

En 1910 comienza otro período de inestabilidad ocasionado por la Revolución Mexicana que trae como uno de sus principales resultados, la reforma agraria y la creación del ejido como propiedad comunal. Como sabemos la revolución mexicana fue una lucha social que devino en la primera Constitución Nacional que reconocía los derechos sociales. En este sentido, se suman al tema de la tierra un proyecto indigenista que alcanzó a la Sierra Tarahumara. Así nacen las primeras políticas de desarrollo social instaurada por el Estado que hasta la fecha han influido en la dieta rarámuri. Se pretendía impulsar una mejoría social por medio de la educación, alimentación y salud. La educación se

convertiría en un medio para influir en los demás derechos sociales⁵²². En 1936 se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas dirigido a enfrentar los problemas de los grupos étnicos, con la visión de que las acciones que se emprendieran por la educación y el mejoramiento social requerían la incorporación de los pueblos indígenas al conjunto de las reformas sociales que se implementaban en esos años en todo el país⁵²³. En cuanto a la labor educativa de las misiones, tras los años de guerras cristeras, fue en los años 40 cuando se pudo estabilizar el trabajo misional. Las persecuciones marcaron mucho los espíritus y reforzaron la conciencia de poseer toda la verdad y la óptica civilizadora, integracionista. Los misioneros estructuraron todo para separar de su medio cultural a los niños y así educarlos, catequizarlos, enseñarles a trabajar, formar pueblos y, como fruto de todo lo anterior, hacer verdaderos cristianos, insistiendo en la ortodoxia según la mentalidad de la época⁵²⁴. El Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas desde principios de los años treinta instaló en la Tarahumara internados que han seguido funcionando hasta la actualidad, modificando el contenido y esquema en los años cincuenta.

Para la década de los cincuenta ya con la creación del Instituto Nacional Indigenista (1948) se continuaba considerando a la dispersión de la población en la Tarahumara para la consolidación de la acción indigenista. Se reconoce el derechos de los grupos étnicos a mantener su lengua y cultura, pero siempre que se integren a la sociedad nacional, elemento ineludible para acceder a los beneficios sociales de la nación en progreso⁵²⁵. Entre 1952 y 1972, las labores del Centro Coordinador Indigenista de la Tarahumara (en adelante CCIT) estuvieron guiadas por el principio de la acción integral. Una vez investigadas las condiciones culturales y las posibilidades de desarrollo de la zona, era preciso establecer acciones conjuntas y articuladas en materia de promoción económica, fomento educativo, integración geográfica, impartición de servicios médicos, atención de las demandas agrarias y de justicia y en todos aquellos aspectos ligados al mejoramiento de las poblaciones indígenas⁵²⁶. Se planteó como estrategia el reparto de tierras entre los pueblos indígenas, promoviendo la conformación de ejidos y comunidades agrarias. El CCIT instrumentó

⁵²² Cárdenas, *op. cit.*, p. 33

⁵²³ Sariego, *op. cit.*, p. 91.

⁵²⁴ Robles, *op. cit.*, pp. 32-33. Subrayado nuestro.

⁵²⁵ Sariego, *op. cit.*, p. 127.

⁵²⁶ Juan Luis Sariego, *Ideologías y Experiencias de Desarrollo en la Sierra Tarahumara*, INI, 2003.

proyectos sobre el mejoramiento de técnicas agrícolas, frutícolas y pecuarias, además la implantación de postas zootécnicas, la formación de cooperativas de consumo y de explotación forestal, así como trojes comunales para el abasto de semillas. También se construyeron carreteras, caminos vecinales, clínicas e internados escolares y promotorías educativas⁵²⁷. Todos los proyectos tenían un sentido comunitaristas (ejido, pueblo, cooperativa), modelos que no habían sido aceptados entre la población rarámuri. Desde el enfoque de Sariego se intentó hacer un molde de indigenismo mesoamericano al que no responde la cultura de la Sierra Tarahumara.

El modelo de explotación forestal merece una revisión por varias razones: es un ejemplo de modelos impuestos y no apropiados. Los Raramurís no se apropiaron del modelo, no identifican hasta la fecha el manejo del bosque como una actividad propia de su cultura. Por otra parte, las prácticas implementadas en esa época fueron devastadoras de amplias hectareas de bosques y no trajeron los beneficios esperados a la población indígena de la zona.

En cuanto a los seminternados o albergues, el modelo adoptado en los años cincuenta de estancia de cinco días de la semana (lunes a viernes) y regreso con sus familias los fines de semana, en los cuales se proporcionaba al niño educación y alimentación que consiste principalmente en pinole, avena, tortillas, papas y frijol, harina de trigo y leche, sigue siendo el modelo educativo para la población que vive alejada de los pueblos⁵²⁸. Los jesuitas y demás congregaciones religiosas asentadas en la Sierra adoptan el mismo esquema. El documental *Dieta tradicional y de transición de los niños Tarahumaras* retrata la vida en los internados en la Sierra que son dirigidos por religiosos⁵²⁹. Este modelo llama la atención por la desvinculación que se genera con la familia y el entorno cultural, la transformación de la dieta tradicional a la integración de proteínas como el huevo o leche que no son propias de la cultura rarámuri y la posibilidad de situaciones de abusos de menores en los albergues.

⁵²⁷ Sariego, *op. cit.*, p. 130.

⁵²⁸ *Ibid.* p. 188.

⁵²⁹ Martha Balcazar Quintero, *Dieta Tradicional de Transición de los niños Tarahumaras* (videograbación), México, Universidad Iberoamericana, 2009.

“La cruzada indigenista [...] se afanó por impulsar un profundo cambio cultural entre los indígenas que los condujera a una gradual, pero irreversible, asimilación de los patrones civilizatorios occidentales”⁵³⁰. Desde la colonia se registran en la Tarahumara modelos proteccionistas, asimilacioncitas y de integración⁵³¹. Estas perspectiva hasta nuestros días confluyen y marcan las intervenciones de diferentes actores sociales (Iglesia, Estado y organizaciones no gubernamentales) que han intentado modificar las condiciones de pobreza y marginalidad de la población en la Sierra Tarahumara, desde sus propias concepciones y entendimiento del problema.

Para la década de los sesenta como acciones más relevantes cabe mencionar que se termina el ferrocarril Chihuahua-Pacífico (1961) y se crean las tiendas de abasto rural CONASUPO (1962), lo que hoy es Diconsa⁵³². En los años setenta se refuerza la explotación forestal con un auge de empresas madereras en la región, se registran conflictos entre los habitantes indígenas y mestizos, por causa de invasiones de tierras, talas clandestinas y destrucción del bosque⁵³³. En los años siguientes se da un cambio en el enfoque de políticas públicas, la acciones para la atención de los pueblos indígenas se sectorizan, es decir se focalizan e implementan a través ya no del Instituto Nacional indigenista sino del sector (agrícola, energético, económico, social, etc.) que corresponda, desde una reducción de los problemas de los pueblos indígenas a la pobreza y marginación⁵³⁴.

En los noventa llegan las políticas de liberalización económica. Lo trabajadores se desplazan a laborar fuera de sus comunidades, se incrementan los programas de desarrollo social y su cobertura, desde un enfoque asistencialista, que a la vez acerca a las comunidades a un nuevo tipo de consumo de alimentos procesados. La producción de tortilla se moderniza con los molinos y se introducen harina de maíz deshidratada (Maseca y Minsa). Se suma el fenómeno del narcotráfico que aprovecha la orografía y situación económico social de la Sierra Tarahumara para la producción. Se abandonan cultivos

⁵³⁰ Sariego, *op. cit.*, p. 125.

⁵³¹ Cfr. Sariego, *op. cit.*, capítulo 3.

⁵³² Cárdenas, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁵³³ Quiroz, *op. cit.*, p. 61.

⁵³⁴ Idea tomada de Sariego, *op. cit.*, p. 196 con conclusiones propias a partir de la bibliografía consultada y de la experiencia profesional en los tres niveles de gobierno en México.

tradicionales por la siembra de estupefacientes. Se agudiza el tema de la inseguridad y se aísla más la Sierra.

3.2.2. Dieta tradicional rarámuri y su transición.

Como se ha mencionado y sustentado a lo largo de este trabajo, la diversidad de las dietas se relaciona con la calidad de las mismas y con una mejor nutrición, en el campo esto se logra en un medio biodiverso. La riqueza de la diversidad biológica tarahumara se muestra en los relatos de diferentes autores, de sus escritos hemos podido obtener un listado de aquéllos alimentos que son los que representan la dieta tradicional que depende de los cultivos, la recolección, la caza y la pesca. Reproducimos y sintetizamos algunos textos que nos permiten tener una idea del contexto de la Sierra y enlistamos los alimentos tradicionales, acompañados de aquéllos alimentos que fueron introducidos durante la colonia y a través de las políticas públicas desarrolladas en la zona (principalmente agricultura y ganadería).

La mayor parte de las comunidades en la Tarahumara se ubican a unos 2 mil metros y está cubierta por un bosque de pinos y robles. Las partes bajas de los cañones son semitropicales con veranos calurosos, en esta zonas se introdujeron mangos, aguacates y cítricos. Los rarámuri que viven en los alrededores de los cañones viven en la zonas altas la mayor parte del año alimentándose de sus cultivos y en el invierno bajan a con sus rebaños. En el cañón de batopilas cultivan una especie de maíz de invierno⁵³⁵. Al oriente, adyacente al altiplano del norte se ubica una región de valles pluviales y colinas de pie de sierra cubierta de extensos pastizales con escasas porciones de bosque de encino y pino. En esta subregión se ha desarrollado una importante y moderna ganadería que ha modificado el sustrato vegetal original. Al occidente, se ubica otra subregión de profundas barrancas erguidas por ríos. Su clima es tropical seco por lo que los rarámuri migran en el verano a la cumbre con sus hatos de caprino y esto constituye una alternativa económica importante en la región. El pastoreo extensivo y permanente ha alterado el sustrato vegetal de las tierras bajas que ya muestran sobrepastoreo. Las tierras altas o las cumbres, en donde se encuentra

⁵³⁵ William L. Merrill, *Rarámuri Soul: Knowledge and Social Process in Northern Mexico*, Smithsonian Press, Washington, D.C., London, 1998. eBook ISBN: 978-1-935623-51-9.

el recurso forestal, se caracteriza por una vegetación de encinos, madroños, pinos, y una fauna silvestre compuesta de pumas, nutrias, liebres, aves y venados. A causa de la explotación forestal se han ido deteriorando los suelos y esto ha afectado también la producción agrícola. Su economía se basa en una agricultura de temporal que persigue la subsistencia y les permite ser productores de sus alimentos⁵³⁶.

Merrill nos ejemplifica el caso de Rejogochi que se encuentra a 900 metros de altura. Su clima (cálido en comparación con las demás comunidades) es adecuada para la siembra de maíz, de abril a octubre está libre de helada pero el principal problema es si se tiene la suficiente humedad. El maíz es el principal componente de la dieta de Rejogochi, seguido de los frijoles, calabazas, papas y chiles. Además de esto encontramos plantas silvestres que recolectan en los valles y laderas, también comen pequeños roedores, aves, serpientes, lagartijas, peces, diferentes tipos de larvas y venados. En Rejogochi cuidan ganado, cabras, borregos, caballos, burros, pollos, pavos, cerdos y perros. El ganado, las cabras y borregos son los más importantes. El ganado se usa para el arado, ocasionalmente toman leche o hacen queso. Matan los animales solo para sus fiestas y su uso sobre todo es como abono para sus tierras. Los corrales se colocan sobre las tierras que deben ser fertilizadas. Las familias más pobres piden prestado ganado de las familias más prosperas. Cuando hay escasez de maíz se comprarte entre familias o se compra a los mestizos, que muchas veces hacen tratos ventajosos a partir de créditos otorgados. Compran productos procesados como trigo para hacer tortillas, dulces, sopas, refrescos. Ganan dinero trabajando en los aserraderos, construcción. También de la deforestación, vendiendo los árboles a los aserraderos o a empresas que compran la madera en Creel. Venden lo que les sobre de la cosecha, los animales domesticados y hacen otros trabajos para ganar dinero por un tiempo.⁵³⁷

La actividad pecuaria es un ejemplo muy claro de cómo las influencias externas se han integrado a modo de la población rarámurí, lo mismo sucedió con la introducción del

⁵³⁶ Luis González, *Derechos Culturales y Derechos Indígenas en la Sierra Tarahumara*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1994.

⁵³⁷ Merrill, *op. cit.*

trigo, que fue adoptado para hacer tortillas y pinole y no el pan como lo comían los colonizadores. Se introdujeron arboles frutales como la manzana y el durazno.

Dado esta variedad de climas en la región y la biodiversidad, la dieta tradicional rarámuri es variada, la investigación de Cárdenas Carreón da cuenta de esta realidad. Se adentra en los componentes básicos y aquellos introducidos a través de los procesos históricos. Retrata la cultura rarámuri alrededor de la cultura de los alimentos. Del mismo modo, Albino Mares, desde su propia experiencia familiar nos describe con detalle la amplísima lista de alimentos que se han comido desde tiempos precolombinos hasta nuestros días, incluyendo las diferentes combinaciones y preparaciones. En estas experiencias no encontramos la dispersión como un obstáculo al disfrute de sus alimentos tradicionales.

Cuando estudiamos la cultura rarámuri y en especial las tradiciones y rituales de su sistema alimentario necesitamos conocer dos elementos imprescindibles:

Kórima: Institución tradicional que a través de la reciprocidad generalizada y de la ayuda mutua permite la redistribución de bienes y la permanencia de vínculos culturales. Consiste en prácticas de intercambio tanto de productos como de servicios que simbolizan la ayuda, la protección social y la unión. El *kórima* es un mecanismo de relación social dentro de la cultura que asegura que ningún miembro de la comunidad quede desprotegido o fuera de la red de la organización que constituye esta práctica. Esta dinámica de reciprocidad rompe con la aparente fragmentación que existe en el patrón de asentamiento y con la cotidiana independencia del trabajo de cada unidad doméstica⁵³⁸.

Tesgüino: “El complejo del tesgüino y el conjunto de hechos sociales vinculados con él constituyen el núcleo central más cohesivo y originario de lo que podríamos denominar la comunidad en la Tarahumara”⁵³⁹. Esta bebida de maíz fermentado es la más tradicional y se usa para todo; vida familiar, social, política y religiosa. Merrill le otorga la mayor relevancia para el entendimiento de la cultura rarámuri.

⁵³⁸ Cárdenas, op. cit., p. 48-49.

⁵³⁹ Sariego, op. cit., 107.

Dieta rarámuri, principales elementos constitutivos de la dieta encontrados en bibliografía⁵⁴⁰.

Agricultura	Caza, pesca y recolección	Actividad pecuaria	Alimentos procesados
Maíz ⁵⁴¹ (hongo)	Roedores	Ganado	Sopas
Frijol ⁵⁴²	Aves	Borregos	Cubos de caldo de pollo
Chiles	Serpientes	Cabras	Refrescos
Calabaza	Lagartijas	Cerdos	Dulces
Manzanas	Peces	Pollos	Harinas
Higo	diferentes tipos		
Duraznos	de larvas		
Granada	venado		
Habas verdes	gusanos		
Papa			
Mango (zonas bajas)	hongos		
Cítricos (zonas bajas)	raíces		
Aguacates (zonas bajas)	quelites		
	frutos silvestres		

Desde nuestra perspectiva vale la pena identificar algunos factores que han influido en gran medida en la transición de la dieta en la cultura rarámuri. Las acciones emprendidas son generadas de buena fe pero debemos observar cómo actuar desde un enfoque apartado de la cultura puede generar una pérdida de la misma. En la Sierra Tarahumara se atestigua

⁵⁴⁰ Anexo 3 lista completa de la dieta tradicional autoría de Albino Mares Trias, *Comida de los Tarahumara*, CONACULTA, Culturas Populares, México, 1999. Cfr. Luis, González, op. cit.,. Bennet Wendell y Robert Zingg; trad. Celia Pacheco. *Los Tarahumaras, una Tribu India en el Norte de México*. México: CDI, 2012. González Luis. *Tarahumara: la sierra y el hombre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982. Juan Luis Sariesgo, *La Sierra Tarahumara: travesías y pensares*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2008. Campbell Pennington, *The Tarahumar of Mexico: Their Environment and Material Culture*. Utah: University of Utah Press, 1963. Merrill, op. cit.

⁵⁴¹ Base de la alimentación, se prepara en diferentes formas como: tesgüino, tortillas, tamales, pozole, esquiate con quelites, chacal, etc.

⁵⁴² Variedades de frijol: chirotero, azufrado, canelo, pájaro carpintero, mantequilla, tecomare, ojo de cabra, tecómare, cicharo, yurimún, blanco, barroso o pardo, color negro, sangre y negro, Mares, op. cit., pp. 141-165. Ver Anexo.

una fuerte presencia del asistencialismo social, no solo por parte del Estado sino como lo hemos visto de la Iglesia y ONGs. Sus acciones en lo general no han respetado el elemento de la aceptabilidad cultural y han introducido alimentos a los cuales la población no estaba acostumbrada, pero además no generan seguridad alimentaria ya que se depende permanentemente de la ayuda asistencial y no se generan capacidades de auto sustento. Encontramos estas acciones entonces entre la desculturización y la dependencia.

- **Albergues, internados y comedores.**

El trabajo de investigación elaborado por la Universidad Iberoamericana y el Centre National de la Recherche Scientifique en Francia sobre la transición de la dieta en los niños rarámuri, retrata la alimentación de los menores en un internado religioso modelo en la comunidad Norogachi. De lo documentado notamos que se agrega a la dieta huevo por la mañana, un refrigerio que consiste en una barra de granola procesada y empaquetada, y una tercera comida (de acuerdo al documental los niños en su entorno tradicional sólo comen 2 veces al día). No se documenta que se incluyan plantas como los quelites u otros que en la vida en los ranchos y rancherías se consumen. Tampoco se evidencia que se incluya leche en el internado estudiado⁵⁴³.

Los internados y albergues se sitúan en toda la Sierra, los internados son manejados por congregaciones religiosas e incluyen la educación, los albergues están a cargo normalmente de la CDI y el Sistema DIF. En entrevista con la Delegada de la CDI aseguró que dicha institución tiene 104 albergues que atienden a 7700 becarios de población indígena que estudian sexto de primaria y secundaria. En otro esquema de apoyo la CDI cuenta con 38 comedores, los cuales son administrados por los municipios y asociaciones civiles. En éstos los niños sólo reciben alimentos, no se realiza otro tipo de actividad educativa o recreativa. Sobre la adecuación de los alimentos la Delegada aseguró que a partir de 2014 el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud diseñan

⁵⁴³ Martha Balcazar, *op. cit.* El documental resalta los beneficios de la alimentación en el albergue, señala que se cubren las calorías requeridas, así como las proteínas y lípidos, lo cual se afirma no sucede con la dieta tradicional en los ranchos ni en los albergues urbanos en la ciudad de Chihuahua.

menús adecuados y que se ha procurado que sean de acuerdo a los alimentos de las regiones⁵⁴⁴.

Por parte del Gobierno del Estado y a través de la Coordinadora Estatal de la Tarahumara se apoya a los albergues y comedores a través de la donación de alimentos, de equipamiento o directamente se construyen. Del mismo modo se distribuyen granos y productos alimenticios básicos⁵⁴⁵.

Las siguientes notas de prensa y boletines informativos nos reflejan la visión que se tiene del tema de la alimentación y la idea de resolver a través de ayuda alimentaria:

“FECHAC y Fundación Coca Cola visitan albergues en la Sierra Tarahumara. Recorrerán albergues escolares indígenas en Norogachi y Tonachi Zona serrana”, Boletín de la FECHAC, enero 2014 <http://www.fechac.org/web/noticias.php?n=1167>

“Bertha Duarte lleva apoyos al Albergue de Norogachi y a Guachochi”, La Puerta Noticias, publicado el 15 noviembre 2011. <http://lapuertanoticias.com/bertha-duarte-lleva-apoyos-al-albergue-de-norogachi-y-a-guachochi/>

“Construye Estado albergue para niños de las étnias en Norogachi Tras una petición que hicieron la directora del Internado Indígena Nuestra Señora de Guadalupe, señora Luz María Ponce Esparza y de los pobladores de Norogachi”
<http://www.xepl.com.mx/completa1.php?i=74284>

Boletín DIF, En gira de trabajo la Presidenta del DIF Estatal Berthita Gómez de Duarte acompañado por damas del voluntariado y el Profesor Miguel Ángel González García, Vocal Ejecutivo de la Coordinación Estatal de la Tarahumara, visitaron el albergue y escuela de las Siervas del Sagrado Corazón en la comunidad de Sisoguichi, Municipio de Bocoyna en donde se atiende a 100 niños y niñas indígenas en octubre del 2013 la Coordinación Estatal de la Tarahumara se dio a la tarea de generar una estrategia conjunta CET-BAFAR-FECHAC para lanzar un proyodelo Ampliado para el Desarrollo de los Niños (ADN) que incluye los alimentos, taller de tareas, actividades lúdico formativas y actividades deportivas. <http://difchihuahua.gob.mx/convive-senora-duarte-con-ninos-del-albergue-de-sisoguichi>

⁵⁴⁴ Entrevista registrada en audio realizada el 21 de julio de 2015 a la Mtra. Azucena Ruíz Zuñiga, Delegada de la CDI en Chihuahua.

⁵⁴⁵ Reglas de Operación para el Programa de Adquisición y Suministro de Granos y Productos Alimenticios Básicos. Miércoles 06 de marzo de 2013, Anexo al periódico Oficial. Reglas de Operación Programa Apoyos y Asistencia Social a Grupos Indígenas sábado 30 de agosto de 2014. Reglas de Operación del Programa “Programa de Apoyos Económicos para Infraestructura y/o Equipamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil” EN el Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2014, sábado 15 de noviembre de 2014. http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/Transparencia/FRACCION_I/fomentosocial/CE_5CC_61359.pdf

“FECHAC Y Fundación Bafar ampliarán el desarrollo de 100 niños en la Sierra Tarahumara. Firman alianza para apoyar a albergue escolar en Sisoguichi, Bocoyna” Zona serrana, marzo 2014.⁵⁴⁶ <http://www.fechac.org/web/noticias.php?n=1200>

Al tema de los albergues se añade las políticas públicas de desarrollo social con componentes de alimentación. Chihuahua cuenta con 813 tiendas Diconsa, y seis tiendas móviles que llegan a las zonas más lejanas⁵⁴⁷. Además operan los programas Prospera, PAL (de Gobierno Federal) y otros programas de desarrollo social del Gobierno del estado que otorgan apoyos económicos o en especie “para satisfacer una necesidad básica urgente o inmediata” y apoyos del mismo tipo a estudiantes indígenas⁵⁴⁸. Como se ha documentado, estos programas no aseguran que los transferencias en efectivo se utilicen para alimentos nutritivos y las tiendas Diconsa venden alimentos no necesariamente nutritivos. Por otra parte se tiene la labor de las organizaciones de la sociedad civil a través de fundaciones y Organizaciones no Gubernamentales. Cabe destacar el trabajo de la Fundación Llaguno por el alcance que tienen en las comunidades a través de su programa de apoyo a la nutrición a los niños de 6 meses a 6 años, que consiste en el reparto de leche fortificada, el monitoreo mensual del estado nutricional (peso y talla) para la detección y tratamiento oportuno de desnutrición. En 18 años el programa ha atendido a 25700 niños indígenas.⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ Entre las metas se encuentran: lograr una estancia de 448 horas de cada uno de los beneficiarios, durante los 112 días hábiles que contempla el proyecto; servir 11,200 platillos nutritivos para mejorar los indicadores del índice de masa corporal en el 100% de los niños; mejorar las condiciones de salud en 50% de los beneficiarios; mejorar los hábitos de higiene y limpieza en el 75% de los beneficiarios; incrementar a 5 horas por semana la actividad académica de los alumnos, a través del cumplimiento de tareas encargadas por sus maestros del horario regular; disminuir la deserción en el 50% de los alumnos; fomentar hábitos de estudio, que permitan con esto aumentar el rendimiento escolar; inculcar valores como la responsabilidad, la organización, y limpieza en la elaboración de las tareas; incrementar 5 horas por semana la actividad física de cada uno de los alumnos; lograr 112 horas de asistencia de cada uno de los beneficiarios a las actividades lúdico formativas para el desarrollo de sus habilidades y destrezas; y lograr el aprendizaje y apropiación de los valores universales y/o su reforzamiento en el 100% de los niños.

⁵⁴⁷ Boletín informativo Diconsa, 18 enero 2015, consultado 30 octubre 2015, disponible en: <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/686-preve-diconsa-apertura-de-nuevas-tiendas-comunitarias-en-chihuahua.html>

⁵⁴⁸ Reglas de operación Programa Apoyos y Asistencia Social a Grupos Indígenas sábado 30 de agosto de 2014.

⁵⁴⁹ Ver <http://www.tarahumara.net/prog-nutri.html> Red de agentes y promotores comunitarios, quienes de manera voluntaria apoyan en la operación del programa. Los 126 promotores son designados por las autoridades tradicionales indígenas y por la comunidad en pleno para realizar esta actividad de manera voluntaria. Fortalecimiento del conocimiento local y capital social a través de capacitaciones y talleres a promotores y padres de familia sobre nutrición, el monitoreo del estado nutricional y alternativas para la producción de alimentos.

Otros factores que influyen en la transición de la dieta son el cambio en las actividades laborales y productivas, la población de las rancherías y pueblos salen a trabajar lo cual generan abandono de las actividades del campo y compra de alimentos procesados. Se continúa con actividades del campo pero las ganancias se utilizan para comprar productos de las tiendas Diconsa y otras tiendas en los pueblos. En el relato que hace Cárdenas consta la introducción en el menú de los hogares y en los alimentos que se consumen fuera de casa productos como Knor Suiza, pasta y coca cola.

En la revisión de este proceso histórico y de intervenciones en la Sierra Tarahumara encontramos los siguientes obstáculos para hacer efectivo el derecho a la alimentación:

- Inseguridad en la tenencia de la tierra. Obras que afectan a las comunidades. No existe un respeto al derecho de consulta y al consentimiento previo libre e informado.
- Cada vez mayor afectación por el cambio climático. Desertificación de los suelos y sequías. Se requieren programas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Reducción del tema del hambre a conceptos de pobreza y marginalidad que no analizan los temas culturales ni medio ambientales.
- Reducción a indicadores y estándares que conllevan a acciones alejadas del respeto a la cultura de los alimentos.
- Dependencia de productos como la leche y proteínas como huevo. Dependencia de programas sociales que desincentivan la capacidad productiva en el campo.
- Dependencia de alimentos altos en contenido energético que traen problemas de salud.
- Políticas públicas desde un enfoque alejado de las comunidades y asistencialistas.

- Diversos actores que siguen el mismo patrón pobreza, marginalidad y asistencialismos.
- Pérdida de una cultura ancestral por falsos valores que se otorgan a alimentos procesados.
- Falta de programas con creación de capacidades y gobernanza local, que vengan desde las comunidades.

3.3. Políticas públicas y programas de alimentación con enfoque de capacidades.

Así como se identifica una notable presencia asistencial en la Sierra Tarahumara otorgando directamente alimentos a la población indígena, también identificamos el trabajo del gobierno federal y estatal y organizaciones no gubernamentales sobre actividades de producción, los llamados “proyectos productivo”, que cada vez se enfocan más a la generación de capacidades, gobernanza local y sostenibilidad.

Gobierno del Estado:

- Reproducción y Distribución de Semilla de Maíz Criollo Mejorado.

El estado otorga un lote de semillas de maíz previamente seleccionada y tratada para siembra en envase de 15 kilogramos, a los productores agrícolas de los municipios de la Sierra Tarahumara que carezcan de semilla para la siembra en el ciclo agrícola correspondiente. Como obligaciones está la de usar la semilla exclusivamente para siembra en parcelas agrícolas, esta cláusula y el tratamiento del maíz con químicos (que le da un color particular) se han elaborado para que no se utilice como tesguino, esto ha sido señalado por personal de la Coordinadora Estatal Tarahumara que opera el programa. En las reglas de operación se establece que se sancionará al productor que destine la semilla a otros fines distintos que la siembra.

- Elaboración de Composta para Mejoramiento de Suelos.

Este programa se justifica en los suelos pobres, delgados y sin vocación agrícola de la Sierra. El 95 % de la tierra cultivable (160,000 hectáreas) es de temporal. En la última década, la problemática ambiental ha sido una preocupación creciente, debido a la devastación ecológica y a las alteraciones ambientales que han sufrido diversas regiones, tales como la deforestación, la erosión de suelos, la contaminación de aguas, entre otros. Ante esta situación la Coordinadora Estatal Tarahumara proporciona capacitación, herramientas e insumos para la elaboración de composta y mejoramiento de suelos. El objetivo general es contribuir a estimular la producción de cultivos básicos, contrarrestando el deterioro causado por los fertilizantes químicos y el monocultivo, mediante la aplicación de abonos naturales. La composta se entrega en costales de 50 kilos, el apoyo no puede exceder los 1000 kg por beneficiario.

Si bien es un paso importante que el gobierno local no se quede en el asistencialismo y prevea programas productivos quedan pendientes algunas cuestiones. Por ejemplo, no queda claro que los programas del gobierno del estado tengan un enfoque del derecho a la alimentación. El maíz tratado con químicos debe asegurarse que no sea dañino, personal de la Coordinadora Tarahumara nos aseguró en entrevista su inocuidad. También considerar que la semilla donada no implique el abandono de las semillas originales y pérdida de biodiversidad, aunque entendemos el principio de atención a la urgencia de desbaste. Tampoco queda claro el sistema de seguimiento y resultados de ambos programas, de manera que no se genere dependencia sino sean un mecanismo para que las familias puedan por sus propios medios hacer efectivo el derecho a la alimentación.

- Gobierno Federal: Programa Estratégico de Seguridad Alimentario (PESA)

El PESA es una estrategia centrada en contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de las familias de comunidades de alta y muy alta marginación, a través de la producción de alimentos, la generación de ingresos y el desarrollo de capacidades humanas y sociales de manera sostenible. PESA es una iniciativa de la FAO para apoyar a los Estados en la implementación de sus programas de Seguridad Alimentaria Nacional, en

México comienza como programa piloto en 2002⁵⁵⁰. Como ha sido la práctica en la FAO sobre la seguridad alimentaria, se busca la alineación del PESA al derecho a la alimentación y los demás derechos humanos⁵⁵¹.

Las razones que explican la implementación del PESA coinciden con el análisis del campo hecho por el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación y por el CONEVAL, esto es: los recursos del Programa Alianza por el Campo de la SAGARPA no llegaban a la población prioritaria de zonas marginadas, los mínimos apoyos aplicados en este sector de productores no generaban riqueza y existía una mínima oferta de servicios profesionales en zonas rurales de alta marginación. Por ello se requería una estrategia diferenciada de desarrollo rural para las zonas marginadas⁵⁵². A la fecha el PESA es un programa que se ha consolidado a nivel nacional pero los recursos asignados, y posiblemente desminuidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, no son suficientes para cubrir la población con inseguridad alimentaria.

PESA en cifras de 2014:⁵⁵³

- 24 Estados
- 816 Municipios
- 9,877 Localidades frente a 82,727 que cubren las características de alta y muy alta marginación rural (requerimientos para ser atendidos por el componente PESA)⁵⁵⁴
- 350,260 familias
- 403,380 proyectos actuales

⁵⁵⁰ Ver Memoria Documental Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA 2007-2012), SAGARPA, Subsecretaría de Desarrollo Rural. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/PNRCTCC/PNRCTCC%202012/MEMORIA%20DOCUMENTAL%20PESA-31-10-12.pdf> consultado 15 octubre 2015.

⁵⁵¹ FAO, Los Derechos Humanos en el Diseño y la Implementación de las Acciones Territoriales de los PESA en Guatemala, Honduras y Nicaragua: Una análisis comparativo. Informe preparado por Dra. Susana Gauster. FAO, ROMA 2014. E-ISBN 978-92-5-308221-6 (PDF)

⁵⁵² <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/4644E1%20Programa%20PESA%20Lecciones%20aprendidas%20.pdf> consultado 15 octubre 2015.

⁵⁵³ Información obtenida en entrevista a los Directores Regionales Norte y Centro de la Unidad Técnica Nacional del Pesa el 1 de noviembre de 2015. Grabada en audio. Presentación proporcionada por UTN PESA.

⁵⁵⁴ Ver localidades atendidas en Chihuahua http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/Transparencia/FRACCION_XX/sdr/CE_12CC_65162.pdf consultado 15 octubre 2015.

- 1,264 obras de captación de agua
- 330 Agencias Desarrollo Rural
- 18 Agencias COUSSA⁵⁵⁵
- 3,230 millones de pesos.

El PESA se diferencia de otros programas implementados con anterioridad principalmente por el involucramiento que tienen las familias y las localidades desde la planeación, lo cual genera la apropiación y responsabilidad en el proyecto. Se parte de la participación social, el desarrollo de capacidades y el respeto a la cultura local y la dignidad de las personas. Los facilitadores y promotores tienen que estar comprometidos con el desarrollo rural integral. Los proyectos productivos deben ser viables y adaptados a las condiciones locales. Las agencias de desarrollo rural (ADR) tiene un papel fundamental para el acompañamiento y resultado final del proyecto, por ellos de requieren equipos técnicos sólidos y estables. Otro principio indispensable del PESA es el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales⁵⁵⁶.

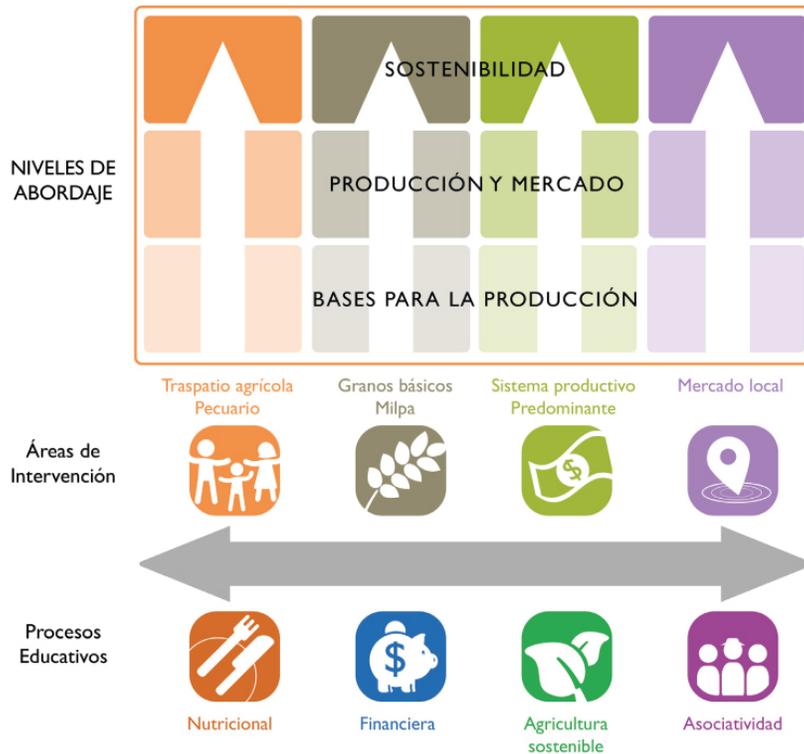
Cada microrregión intervenida es diferente en cuanto recursos naturales, cultura, condiciones económicas y sociales, etc., y por ello el modelo de “Estrategia para la SAN” se adapta, respetando un enfoque integral que incluye:

- 1) La producción de alimentos en traspatio y granos básicos para autoconsumo.
- 2) El incremento de ingresos, mediante la atención de los principales sistemas productivos predominantes y el aprovechamiento de mercados locales de productos de alto consumo.
- 3) El desarrollo humano a través de un proceso educativo que desarrolla 4 habilidades básicas en la población: Nutrición, Finanzas, Agricultura Sostenible y Asociatividad.

⁵⁵⁵ Las ADR COUSSA buscan resolver el problema de inviabilidad de proyectos productivos en las localidades PESA por la poca disponibilidad de agua. Ver Convocatoria ADR COUSSA en Chihuahua. <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/4644E1%20Programa%20PESA%20Lecciones%20aprendidas%20.pdf> consultado 15 octubre 2015.

⁵⁵⁶ Los casos revisados operan con prácticas agroecológicas.

Estrategia de Desarrollo PESA



Fuente: Presentación a cargo del Ing. Serafín Germán Solís G. Director Regional Centro-Sur, PESA UTN.

- Experiencia PESA en la Sierra Tarahumara

Caso de Éxito documentado: “Informe técnico: organización comunitaria y asociatividad en la Micro-cuenca hidrológica del Río Nanayahuachi en obras integrales de agua y conservación del municipio de Guachochi, Chihuahua”.

El documento proporcionado por el Director Regional Norte de la Unidad Técnica Nacional, tiene como principal objetivo identificar las buenas prácticas de organización comunitaria entre diferentes comunidades indígenas rarámuri y entre éstas y la población mestiza que hicieron posible un proyecto exitoso.

Cabe señalar que el PESA tiene una visión comunitarista, la cual Sariego se cuestiona para su aplicación en una población con una cultura de dispersión que asume

como individualista. Sin embargo desde nuestra perspectiva, existen diversas acciones propias de la cultura que nos dejan ver un sentido de comunidad y colectividad como el Kórima y las tesgüinadas.

La organización se dio en torno a la necesidad de agua para el cultivo de papa para lo cual se requería la construcción de una presa con capacidad de almacenar 12000 metros cúbicos para 9 obras COUSSA que consistía en la retención de aguas arriba, trincheras y trabajos de conservación en la micro cuenca hidrológica del Río Nanayahuachi. Participaron 27 comunidades de población indígena con un porcentaje muy bajo de chabochis (La Ciénega Norogachi, Santa Rosa, Los Charcos y el Chihuite), beneficiándose 247 familias, quienes participaron en la planeación, gestión y ejecución de la obra. La organización se logró entre las comunidades de la micro cuenca, autoridades locales, agencias PESA y ONGs. La obra fue financiada por la Fundación Wal-Mart.

Nos llaman la atención dos elementos que encontramos en el proceso de sistematización y documentación del caso. Personal de la Unidad Técnica Nacional (UTN) asegura que hasta ese momento:

- 1) No existían experiencias documentadas de la cultura rarámuri en cuanto a la organización comunitaria y asociatividad en las microrregiones PESA donde hubieran obras integrales de agua y conservación con la intervención y coordinación de otras instituciones.
- 2) Las agencias de desarrollo rural desconocían y tenían poco entendimiento de la cultura indígena en cuanto a su organización para integrar la metodología PESA a la cultura rarámuri. (Como se documenta fue necesaria la intervención de diferentes actores como organizaciones no gubernamentales que llevaban muchos años trabajando en la zona).

En la ejecución de la obra trabajaron las comunidades de acuerdo a su propia organización (tomando en cuenta los días que requerían para realizar otras actividades cotidianas y culturales que no podían dejar a un lado), las mujeres realizaron la limpieza en el vaso de la presa. La idea era generar una economía local. El proceso fue largo, pero fue

exitoso. Esto permitió generar una experiencia positiva a base de lecciones aprendidas sobre el trabajo con el pueblo rarámuri con posibilidades de replicarse a lo largo de la Sierra Tarahumara. Siendo lo más importante escuchar las necesidades de las familias y que hagan suyo el proyecto porque en realidad ellos lo idearon y lo llevaron a cabo⁵⁵⁷.

Organizaciones no gubernamentales y la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) que se centran en el apoyo asistencial han comenzado a realizar también proyectos productivos. La Fundación Tarahumara tiene un programa de seguridad alimentaria y otro de seguridad hídrica⁵⁵⁸. Por su parte la organización Alianza Sierra Madre otorga asesoría para que las comunidades conozcan las políticas públicas y programas gubernamentales que le conciernen directamente, puedan analizarlas, dirigirse al gobierno como sujetos de derechos y formulen sus propios proyectos desde sus necesidades y no impuestos. “Facilitamos procesos de reflexión con las comunidades para que distingan

⁵⁵⁷ Escuchar las necesidades de las familias para trabajar en dirección de un mismo rumbo y una misma visión. / El facilitador PESA debe considerar una visión de mediano y largo plazo ya que en algunos casos las comunidades tienen una visión más adelantada que el mismo facilitador. / Apoyar procesos en comunidades Rarámuri implica conocer su cultura para lograr diagnósticos conjuntos desde la visión de las familias, a la vez que se aplica correctamente la metodología PESA al hacer énfasis en el principio de respeto a la cultura local. / La coordinación Interinstitucional aplicada en este proceso, es uno de los puntos que se deben tener en cuenta para ser replicados en futuras gestiones de los proyectos, sobre todo los relacionados con obras de agua y agricultura sustentable. / Cuando el recurso es administrado por un actor externo (contratista), tiende a existir menor colaboración por parte de la comunidad ya que no es tomada en cuenta perdiendo el interés y comprometiendo el término de las obras. / Una organización adecuada para la construcción de las obras de captación puede detonar oferta de trabajo local que a su vez favorezca la disminución de migración de los habitantes de la región. / Los facilitadores deben intervenir en las comunidades con una mentalidad abierta, en este caso, fue necesario cambiar el paradigma de que un Rarámuri no puede gestionar por sí solo. / Cuando se toman en cuenta las formas de organizarse tradicionales de las propias comunidades, es más probable que los proyectos tengan éxito. / El Rarámuri tiene “sus tiempos” para el trabajo, de acuerdo a sus procesos de organización tradicional, (pudiendo cumplir en tiempo y forma con los tiempos institucionales siempre y cuando se le notifique en tiempo y forma. Aún cuando no se realice de esta manera, es posible que las comunidades puedan organizarse cuando son tomadas en cuenta). / Las costumbres y tradiciones de la cultura local pueden interactuar con otras culturas para fortalecerse, siempre y cuando sean aceptadas por los habitantes. La cultura Rarámuri tomó / intercaló la cultura chabochi con la propia. / El aprendizaje en la cuestión administrativa y financiera de prueba y error, dejando que se equivoquen y reflexionen por sí mismos, les permite vivir su propia experiencia y aprender de ella. / El Rarámuri no requiere de paternalismo sino de mostrar y aprender junto con ellos las opciones de un mejor bienestar. / La diferencia cultural no es impedimento para trabajar una metodología siempre y cuando te integres a la comunidad (adaptando y ajustando cuando se requiera). / Es importante retomar valores en cada sesión de trabajo. En este caso se retomaron algunos valores como agradecimiento, responsabilidad, la convivencia. / Es necesario reforzar desde un principio con los participantes el objetivo de sus obras para tener mayor claridad del aprovechamiento que ese les dará en el futuro. / Es necesario para la gobernanza y uso adecuado del agua el establecimiento de un comité de mantenimiento de la obra así como el uso de la misma. Como parte de los procesos que deben de llevarse a cabo a corto plazo.

⁵⁵⁸ <http://www.tarahumara.net/prog-seg-hidri.html>

los programas que respetan sus derechos de aquéllos que solamente crean dependencia y usan recursos oficiales como si fueran favores”⁵⁵⁹.

- Proyectos por la Biodiversidad de la Sierra Tarahumara

El tema de la conservación de la biodiversidad ha sido abordado comúnmente para trabajar sobre el medio ambiente y cambio climático, seguido de tema de la seguridad alimentaria (sobre todo en los elementos de accesibilidad y disponibilidad), después se fue incluyendo el tema de la variedad de las dietas ligado a la nutrición y más recientemente el aspecto cultural vinculado a la alimentación.

En la Tarahumara, gracias a su diversidad biológica, encontramos diferentes proyectos que buscan la preservación de las especies, a través del manejo integrado del paisaje, para que las comunidades puedan seguir beneficiándose de los servicios ecosistémicos, obteniendo al mismo tiempos beneficios de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales⁵⁶⁰.

Tarahumara Sustentable se trata de una gestión integrada del territorio para la conservación de la biodiversidad en áreas de protección y producción en la Sierra, con recursos del GEF (Global Environment Facility) implementado por el World Wild Fund (WWF), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). El objetivo del proyecto es integrar consideraciones sobre la biodiversidad dentro del manejo de las áreas de protección y producción, a través del desarrollo e implementación de una estrategia participativa que involucre a las comunidades, los tres niveles de gobierno y a las organizaciones no gubernamentales. Son conceptos clave para sus desarrollo: la gobernanza ambiental, la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Se trabaja en los municipios Ocampo, Uarachi, Maguarichim Bocyna, Guachochi, Balleza, Guadalupe y Calvo, Morelos, Batopilas, Urique, Guazapares y Chínipas, cubriendo un área de 41,652 km² de

⁵⁵⁹ <http://alianzasierramadre.org/es/programas/bienestar-comunitario>

⁵⁶⁰ Revisar capítulo 2.

ecosistemas de alta biodiversidad, en su mayoría pino de montaña, pino-encino y bosque tropical caducifolio, claves para proporcionar servicios ecosistémicos para las comunidades locales y la región. Se identifican como los principales problemas que han causado los daños ambientales en la Sierra: prácticas de explotación de madera no sustentables, explotación maderera ilegal, pastoreo en bosques, desmontes de pequeñas áreas para prácticas agrícolas y construcción de viviendas, incendios forestales, construcción de caminos, contaminación por desechos sólidos y líquidos, expansión de la minería, pobreza y carencia de alimentos. En la comunidad Cocherere del municipio Guachochi apoyan un proyecto sobre el rescate de variedades de quelites. Igualmente trabajan coordinados con el PESA y se está desarrollando un esquema de optimización del agua para la Micro-cuenca hidrológica del Río Nanayahuachi ⁵⁶¹.

La Alianza México REDD+, con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), colabora con organizaciones y productores locales para reducir la deforestación, restaurar las áreas deforestadas y degradadas, y generar beneficios sociales y económicos para las comunidades. La Alianza ofrece capacitación y financiamiento para la implementación de mejores prácticas de manejo forestal y agropecuario, restauración integral de áreas degradadas y control de incendios y plagas. Además facilita la elaboración de ordenamientos territoriales comunitarios con la participación de las comunidades locales.

La organización Alianza Sierra Madre trabaja sobre la creación de capacidades específicamente sobre cultura y biodiversidad. Esta organización ha entendido que los aspectos de la cultura indígena y diversidad biológica van de la mano y en ello ha enfocado sus acciones y estrategias. Se prioriza el conocimiento tradicional como parte esencial de las prácticas de conservación, trabajando procesos de capacitación de educadores ambientales interculturales, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). El papel del CONAFE es muy importante porque son en el caso de programas federales quienes llegan a las comunidades más alejadas. Alianza Sierra Madre

⁵⁶¹ Consultar tarahumarasustentable.mx, entrevista al Ing. Manuel Chávez Díaz, Coordinador General, en la Ciudad de Chihuahua, registrada en audio el 24 de julio de 2015.

está trabajando una investigación y documentación sobre la ceremonia, los sitios de colecta y los usos del peyote con vistas a su protección, por medio del proyecto "La protección de la Ruta Sagrada del Jíkuri". Por otra parte, está en marcha un estudio sobre las aves migratorias neotropicales para la conservación de la biodiversidad, con la participación de los pueblos indígenas de la Sierra Tarahumara.⁵⁶² Además se denuncian otrogamientos de permisos forestales en áreas consideradas prioritarias para la conservación.

Como se puede observar en la Sierra Tarahumara existe una red amplia de instituciones de los diferentes sectores y niveles que trabajan el tema de la alimentación. Sin embargo, lo hacen en su gran mayoría sin un enfoque de derechos humanos. Se ha pasado del asistencialismo puro, a proyectos productivos. Es importante sumar a estos proyectos a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, como partícipes de las acciones y programas que se desarrollan en sus territorios ancestrales. El PESA desde el enfoque que hemos estudiado parece ser la vía correcta de intervención, debido a que:

- Se sujeta a la alineación que hace la FAO de los programas SAN al derecho a la alimentación y la transversalidad de otros derechos.
- Se adapta a la cultura local y pone en el centro a las comunidades y sus necesidades.
- Son las comunidades quienes deciden si son parte de PESA y las acciones que deben emprender.
- Las mismas familias beneficiarias son quienes realizan los trabajos y obras, generando ingresos adicionales.
- No se genera dependencia porque se crean capacidades.
- Incluye prácticas agroecológicas que generan sostenibilidad ambiental y alimentaria.
- Se respeta la soberanía alimentaria.
- Tiene un componente educativo que es primordial, para conocer los beneficios de una dieta diversa, nutricionalmente adecuada y basada en productos locales.
- El PESA en Chihuahua ha generado prácticas exitosas que pueden replicarse en otras comunidades de la Sierra Tarahumara.

⁵⁶² Inventario de las aves migratorias en la región de Guadalupe y Calvo (considerada por la CONANP como prioritaria para la conservación); manual bilingüe (rarámuri y español) sobre las aves de la Sierra Tarahumara, además de diversos talleres de capacitación sobre conservación de aves y su hábitat.

A pesar de llegar a estas conclusiones, por parte del Gobierno Federal se ha propuesto un recorte presupuestal del PESA, lo cual generaría un retroceso en una política pública que puede cambiar para bien el destino del campo en México, la inseguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Por otra parte, los programas e instituciones que trabajan sobre la diversidad biológica en la Sierra Tarahumara, sin ser su eje el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, deberían integrar estos conceptos y en sí un marco de derechos humanos. Su trabajo incide directamente en conservar no solo la biodiversidad sino también tradiciones culturales ancestrales. Su trabajo es de vital importancia dado que uno de los principales problemas relacionados al tema del hambre en la Tarahumara han sido fenómenos medio ambientales como heladas que dejan sin maíz a la población, y la capacidad de respuesta de las comunidades es muy baja dada la deforestación y el uso inadecuado de los bosques.

Para hacer efectivo el derecho a la alimentación en la Sierra tarahumara y entre el pueblo rarámuri es necesario tomar medidas sobre los tres niveles de obligaciones (respetar, proteger y realizar) que impone en derecho a la alimentación de acuerdo con las dimensiones del derecho⁵⁶³. Las acciones se enfocaron históricamente sobre la dimensión más urgente del derecho, creando una estructura asistencial como no se ve en el resto del país, y siempre sin un enfoque de derechos. Al parecer lentamente algunos actores que tienen un papel relevante en la zona han ido tomando consciencia de que es necesario transitar a acciones más allá de asistencialismo y muy pocos aún han integrado un enfoque de derechos humanos.

⁵⁶³ Siri Damman, Wenche Barth Eide, Harriet V. Kunhlein, *Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective*, en *Food Policy*, 33 (2008) 135-155.

Conclusiones

Es necesario un enfoque holístico del derecho a la alimentación, que concibe este derecho como algo que va mucho más allá del hambre y la seguridad alimentaria. Los mecanismos internacionales de protección al derecho a la alimentación, en específico los Relatores Ziegler y De Schutter han sido vanguardistas en el análisis de la aplicación del derecho. Como hemos visto sus informes están fundamentados en trabajos de investigación realizados en conjunto con especialistas de otras materias íntimamente relacionadas a la alimentación. Amartya Sen desde hace varios años, a partir de un análisis económico, argumentaba la importancia de la democracia para evitar las hambrunas, ahora deben sumarse los análisis y medidas sobre el cambio climático, así como fortalecer el vínculo con la salud. Sería de suma importancia un informe conjunto del Relator especial con la Organización Mundial de la Salud. Así como la FAO ha elaborado un serie de documentos para la aplicación del derecho a la alimentación a través de los programas de Seguridad Alimentaria Nacional, a partir de la adopción de las directrices voluntaria; se debería trabajar en un modelo similar con la OMS que oriente a los Estados a vincular de manera efectiva los temas permitiendo mayores alcances y eficiencia en las políticas públicas.⁵⁶⁴ Recordemos las declaraciones más recientes de la OMS sobre el consumo de carne roja y carne procesada⁵⁶⁵, este es un ejemplo claro de la necesidad de actuación conjunta para coadyuvar a tomar medidas de regulación y protección al interior de los Estados. Mecanismos de protección de derechos humanos, en especial los Relatores especiales por la naturaleza de su mandato, deben trabajar de la mano con otros órganos de Naciones Unidas que se especializan en los temas que implican la implementación de los derechos reconocidos en el PIDESC, en el caso del derecho a la alimentación vislumbramos, FAO, OMS, PNUMA, PNUD, UNICEF, PMA.

Si bien el Comité DESC a través de las observaciones generales marca los estándares mínimos de actuación, las observaciones finales evalúan el comportamiento y

⁵⁶⁴ Si bien la OMS cuenta en conjunto con la FAO con el Codex alimentarius desde 1963 y se ocupa principalmente de la inocuidad de los alimentos, desde nuestra perspectiva hace falta adoptar el enfoque de derechos humanos y vincular explícitamente derecho a la salud y derecho a la alimentación.

⁵⁶⁵ Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/cancer-red-meat/es/>, consultado 20 noviembre 2015.

acciones respecto a dichos estándares y los informes de los Relatores nos ayudan a profundizar y contextualizar el análisis ya sea por Estado o por tema en concreto. Si en la aplicación del derecho internacional en el derecho interno la administración pública, los legisladores y los jueces tienen dudas sobre el alcance, concepto, obligaciones, estándares de actuación sobre el derecho a la alimentación sólo tienen que recurrir al acervo documental del Comité DESC y los Relatores. El Sistema Universal es la fuente de mayor desarrollo del derecho a la alimentación, que incluso es citada y reconocida por las instituciones del Sistema Interamericano. De éste último todavía no tenemos un acervo al que podamos recurrir directamente sobre el derecho a la alimentación, tenemos que buscar a través de la protección a otros derechos como lo hemos constatado en el caso de los pueblos indígenas. Sería de gran importancia que las organizaciones que promueven los casos ante el Sistema Interamericano logran llevar casos concretos sobre violaciones al derecho a la alimentación. Urge en los sistemas nacionales utilizar vías innovadoras de justiciabilidad como las acciones colectivas. Se requiere trabajar en paralelo las garantías institucionales, tanto políticas (legislativas y políticas públicas), como judiciales.

Como se definió en el marco teórico nuestro estudio se focaliza en las garantías políticas y en este sentido va nuestro análisis y conclusiones sobre la situación del derecho a la alimentación en México. Se requiere ordenar las políticas públicas sobre el derecho a la alimentación en principio por razones de eficacia, eficiencia y efectividad de los recursos públicos. Los resultados hasta ahora emitidos por el CONEVAL sobre la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre no muestran resultados satisfactorios y convincentes sobre el mayor disfrute del derecho, en su dimensión más urgente. Si la cruzada contra el hambre pretende ser un programa de pobreza, entonces habría que analizar la necesidad de un programa paralelo coordinado sobre alimentación. Si se quiere corregir y en realidad generar acciones sobre el derecho a la alimentación, como en discurso se ha expresado hasta ahora, se debe partir de una planeación estratégica que esté alineada al concepto de derecho a la alimentación adecuada establecido por la Observación General 12 del Comité DESC, incluyendo TODAS sus dimensiones. En consecuencia para poder llevar a cabo medidas integrales se requiere la coordinación desde un principio de todas las instituciones de la Administración pública federal involucradas, partiendo de un

diagnóstico amplio de la situación del derecho que analice el sistema alimentario en México, desde el campo hasta el consumo. Se requiere verificar si en realidad un enfoque de desarrollo social es lo ideal para una estrategia sobre el derecho a la alimentación o si debiera partirse de un enfoque de generación de capacidades más acorde a los sectores agrícola y económico. Por otra parte, México tiene una amplia historia sobre el uso de los programas sociales para fines clientelares y electorales. La Cruzada Nacional contra el Hambre nació con desconfianza al respecto, el gobierno está a tiempo, además de reconducir la planeación, de blindar electoralmente los recursos y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en torno a la Cruzada.

La adopción de una legislación nacional sobre el derecho a la alimentación ayudaría a reglamentar y ordenar las garantías en este sentido. Para ello, se requiere un documento normativo que integre vías generales de soluciones a los diferentes problemas relacionados con la alimentación como un derecho humano. Si bien, el documento ya aprobado por la Cámara de diputados es un avance, deja muchos vacíos para ser desarrollados en un Plan Nacional de Alimentación, lo cual abre nuevamente vías para una deficiente implementación. Tampoco se prevé un apartado sobre la regulación a terceros que en el caso del derecho a la alimentación es una práctica reiterada sobre todo de las industrias extractivas y de alimentos y bebidas. Además no se tiene certeza de que la Cámara de Senadores apruebe la Ley, ya que se tenía prevista su discusión para septiembre y no se ha llevado a cabo.

Si bien se debe hacer una revisión a fondo de la Cruzada, esto implica también la revisión de cada uno de los programas y medidas que tienen alguna implicación con el derecho a la alimentación. En estricto sentido nos parece que es importante sacar de las tiendas Diconsa los productos de alimentos no nutritivos, aplicar de manera inmediata los lineamientos que regulan la venta y consumo de alimentos no nutritivos en las escuelas, vincular los programas de la SAGARPA con los de SEDESOL, como incluir huertos en las escuelas y comedores comunitarios para el consumo de alimentos frescos⁵⁶⁶, verificar el

⁵⁶⁶ Los alimentos preparados en los comedores comunitarios se basan en productos empaquetados y enlatados suministrados por Diconsa, más algunas leguminosas y huevo.

uso y destino de las transferencias en efectivo de los componentes alimentarios de los programas de desarrollo social; lo cuales no deben estar generando población con sobrepeso y obesidad. La labor de organizaciones como las que representa la Alianza por la salud alimentaria es indispensable para conformar un observatorio ciudadano que extienda la vigilancia y presión sobre las políticas públicas. Así como se logró bloquear el intento de disminución al impuesto de bebidas azucaradas, se requiere impulsar un compromiso gubernamental sobre las acciones mencionadas. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la falta de discusión sobre el tema de la alimentación en el debate público, es un claro ejemplo del gran espacio de oportunidad que queda para hacer efectivas garantías sociales. Sería importante para los siguientes años elaborar un informe sobre el análisis del proyecto de presupuesto en relación a cómo se comportará el gasto público respecto a las garantías del derecho a la alimentación. En este mismo análisis se propone cuestionar el uso debido de los programas sociales y sus resultados, así como los recortes a los programas dirigidos a los pequeños productores y los programas en materia de salud y medio ambiente que también repercuten en la alimentación.

Los pueblos indígenas deben dejar de ser tomados como sujetos pasivos en la elaboración de las políticas públicas que les conciernen. Las medidas implementadas para hacer efectivo el derecho deben respetar la cultura, la tierra y los recursos naturales. Cuando no se respetan se está aniquilando su riqueza cultural, la biodiversidad de las zonas que habitan y la capacidad de ser ellos mismos los que por sus propios medios realicen el derecho a la alimentación, además de no respetar su derecho a la autodeterminación. En la elaboración de proyectos de desarrollo deben ser consultados desde que se planea la obra a ejecutar, en este sentido el poder judicial debe integrar el consentimiento previo, libre e informado a las decisiones sobre la consulta a los pueblos indígenas. Se requiere tomar consciencia sobre la sustancia de las consultas y no aplicarlas como un trámite o procedimiento más. Cuando un juez solicita continuar la obra en paralelo a que se realiza la consulta, se anula el principio del consentimiento previo, libre e informado, contraviniendo lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

Es un desafío romper con una cultura asistencial que se ha arraigado ya en muchas comunidades, difícil de lograr cuando la mayor parte de sus ingresos provienen de programas sociales y ayuda de organizaciones. Lo anterior aplica también para organizaciones religiosas y demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la Sierra Tarahumara, donde se percibe un asistencialismo más fuerte y arraigado que en otras zonas del país con mayor población indígena. El Estado ha sido partícipe de este asistencialismo y ha dejado que se enraizara con más fuerza, dando paso a la estructura de los albergues, delegando en terceros sus obligaciones y dejándolas a su criterio. Nos parece de suma importancia cuestionarse las dietas que se han impuesto y asimilado para cubrir estándares de peso y talla que han introducido alimentos a los cuales no están acostumbrados los pueblos indígenas en su entorno natural. Si bien se puede excusar en la urgencia de lucha contra el hambre y la anemia, habría que analizar los efectos negativos sobre la dependencia, falta de sostenibilidad de las comunidades, desarraigo de la cultura y pérdida de la dieta tradicional. Las políticas públicas de programas de desarrollo social no han incluido la dimensión de aceptabilidad cultural del derecho, no han creado condiciones para la seguridad alimentaria y no han respetado la soberanía alimentaria del pueblo rarámuri, tampoco han regulado estos aspectos en la participación de terceros. Las políticas públicas deberían incluir un aspecto formativo sobre la revalorización de la dieta tradicional, así como información sobre los aspectos negativos del consumo de alimentos no nutritivos.

Sin embargo, debemos reconocer un escenario diferente a partir de ciertos proyectos especialmente de ONGs (con recursos internacionales) que trabajan sobre la producción agrícola familiar, conservación de la biodiversidad y manejo integrado del paisaje. La Sierra Tarahumara es un caso positivo de sinergia para la creación de capacidades en estos temas. Se requiere hacer más eficientes los recursos para que la unión de programas traiga más beneficios y la efectividad del derecho. Es urgente tomar medidas sobre adaptación y mitigación al cambio climático, especialmente sobre las poblaciones más afectadas que suelen ser las zonas más pobres y comunidades indígenas. Las observaciones finales del Comité DESC dan cuenta de este fenómeno, sin embargo el tema medio ambiental como los DESC se vuelven continuamente retórica. Se destinan pocos recursos y acciones en

comparación con el asistencialismo y la comercialización agrícola para la gran industria. El PESA es el programa federal que trabaja con este enfoque integral del derecho a la alimentación, podríamos decir que es la garantía política que aborda el derecho a la alimentación en todas sus dimensiones (incluyendo la aceptabilidad cultural). Incluso en Chihuahua el PESA es el ejemplo más claro de esta sinergia, MREDD, Tarahumara Sustentable (WWF, CONANP, CONAFOR, GEF), CDI, Fundaciones privadas, ONGs locales todos trabajando para sacar adelante proyectos de seguridad alimentaria. Al igual que la Cruzada, el PESA debe ser evaluado para conocer con la mayor precisión sus efectos sobre el disfrute del derecho a la alimentación y de confirmarse los resultados positivos, incrementar los recursos para su aplicación.

Podemos concluir que el tomar medidas, en sí mismo no significa cumplir con el PIDESC y las obligaciones internacionales sobre el derecho a la alimentación. Si las medidas tomadas no van encaminadas a hacer efectivo el derecho en todas sus dimensiones y por el contrario crean dependencia con fines clientelares y electorales, se están contraviniendo las obligaciones internacionales. Incluso de mantenerse esta situación y no ser sólo una transición, se establece un obstáculo para poder realizar el derecho a la alimentación. Por otra parte la falta de regulación a terceros, por ineficiencia o el cabildeo del sector privado no excusa al Estado de la obligación de proteger. El Estado mexicano no ha presentado informe al Comité DESC desde 2006, es importante que a la brevedad se realice esta obligación ya que es una oportunidad para discutir abiertamente la aplicación del derecho a la alimentación en México con el Comité, las organizaciones no gubernamentales y sería muy importante la presencia de la FAO para lograr un diálogo y un entendimiento conjunto de hacia dónde deben dirigirse las garantías políticas en México para hacer efectivo el derecho el derecho a la alimentación adecuada.

Bibliografía

Abramovich, Victor; Courtis, Christian. *Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

Aguir, Asdrúbal. *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Monte Ávila, Caracas, 1997.

Alston, Philip. *Human Rights in Context*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

Altieri, Miguel. *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, 2a ed., Boulder, Colorado, Westview Press, 1995.

Alteri, Miguel, Nicholls, Clara. *Agroecología: Teoría y Práctica para una Agricultura Sustentable*, Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental, 1ra ed. PNUMA, Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México, DF, 2000,

Asbjorn Eide, Bernt Hagtvet (eds). *Human Rights in Perspective: a Global Assessment*, Blackwell Business, Oxford, 1993.

Añón, Ma. José. *Lecciones de Derechos Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Arambulo, Kitty. *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects*, Intersentia, Antwerpen, 1999.

Bennet Wendell y Robert Zingg. *Los Tarahumaras, una Tribu India en el Norte de México*. CDI, México, 2012.

Besné Mañero, Rosario. *El Crimen Internacional: Nuevos Aspectos de la Responsabilidad Internacional de los Estados*, Universidad de Deusto, 1999.

Buergenthal, Thomas. *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Civitas, 1990.

Cassese, Antonio. *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1991.

Contreras Peláez. *Derechos Sociales. Teoría e Ideología*, Tecnos, Madrid, 1994.

Corcuera, Santiago. *Derecho Constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Oxford University Press, México, 2002.

Courtis, Christian. *El mundo Prometido, Escrito sobre Derechos Sociales y Derechos Humanos*, Fontamara, México, 2009.

Craven, Mathew. *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

Crawford, James. *State Responsibility The General Part*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press 2014.

Dipla, Haritini. *La Responsabilité de l'Etat pour Violation des Droits de l'Homme: Problèmes d'Imputation*, A. Pedone, Paris, 1994.

Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos: Aspectos Institucionales y Procésales*, IIDH, San José, 1999.

- Ferrer Lloret, Jaume. *Responsabilidad Internacional del Estado y Derechos Humanos: Estudio de la Práctica Relacional e Institucional*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor (coord). *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, UNAM-Corte IDH, México, 1999.
- Fox Jonathan, Libby Haight (eds.). *Subsidizing Inequality: Mexican Corn Policy since NAFTA*, Woodward Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económica, University of California, Santa Cruz, México, 2010.
- Gliessman, S. Agroecology. *The Ecology of Sustainable Food Systems*, Boca Raton, Florida, CRC Press, 2007.
- Gómez Robledo, Alonso. *Derechos Humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Porrúa-UNAM, México, 2000.
- González Amuchastegui, Jesús. *Autonomía, Dignidad y Ciudadanía: Una teoría de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- González, Luis. *Derechos Culturales y Derechos Indígenas en la Sierra Tarahumara*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Juárez, México, 1994.
- González Moreno, Beatriz: *El Estado Social: Naturaleza Jurídica y Estructura de los Derechos Sociales*, Civitas, Madrid, 2002.
- Hernández González, Ma. Isabel. *Sistemas Internacionales de Derechos Humanos*, Dykinson, 2003.
- Heyns, Christof., Viljoen, Frans. *The Impact of The United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Kluwer Law international, The Hague, 2002.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel. *Comercio Justo y Derechos Sociales: La Condicionalidad Social en el Comercio Internacional*, Tecnos, Madrid, 2002.
- Hunt, Paul. *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2002.
- Jiménez, Lelia. *Diversidad Cultural y Pueblos Indígenas*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Num. 54. Universidad de Deusto, Barcelona, 2009
- Mares Trias, Albino. *Comida de los Tarahumara*, CONACULTA, Culturas Populares, México, 1999.
- Mariño Menéndez, Fernando; Fernández Liesa, Carlos (coords.). *Política Social Internacional y Europea*, UC3M, Madrid, 1996.
- Merrill, William. *Rarámuri Soul: Knowledge and Social Process in Northern Mexico*, Smithsonian Press, Washington, D.C., London, 1998. eBook ISBN: 978-1-935623-51-9.
- O'Donnell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universales e Interamericano*. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado México, TSJDF, Segunda Edición, México, 2012.
- Pennington, Campbell. *The Tarahumar of Mexico: Their Environment and Material Culture*. Utah: University of Utah Press, 1963.

Plancarte, Francisco. *El Problema Indígena Tarahumara*, Memorias del Instituto Nacional Indigenistas, INI, México, 1954.

Rodriguez Huerta Gabriela. *La Incorporación y Aplicación del Derecho Internacional en el Orden Jurídico Mexicano*, Tirant lo Blanch, México, D.F., 2015.

Ragazzi, Mauricio: *The Concept of International Obligations "Erga Omnes"*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

Robinson, Mary. Introducción, *El Derecho a la Alimentación en la Teoría y en la Práctica*, FAO, Roma, 2000.

Sanjosé Gil, Amparo. *La Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.

Sariego Rodríguez, Juan Luis. *El Indigenismo en la Tarahumara: Identidad, Comunidad, Relaciones Interétnicas, y Desarrollo en la Sierra de Chihuahua*, CONACULTA: INI, México, 2002

Sen, Amartya. *Development as Freedom*, Anchor, New York, 2000.

Sepulveda, M. Magdalena. *The Nature of Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Antwerpen, 2003.

Tomasevski, Katarina. *The Right to Food: Guide Through Applicable International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1987.

Villán Durán, Carlos: *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid, 2002.

Artículos académicos

Akermark, Sia. "International Development Finance Institutions: The World Bank and the International Monetary Fund". En Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds). *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Alfredson, Gudmundur: "Technical Cooperation in the Field of Economic, Social and Cultural Rights". En Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds). *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Alston, Philip. "International Law and the Human Right to Food". En Alston, Philip (ed). *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984.

Alston, Philip. "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, 1987.

B. Andereassen, A. Smith, H. Stokke. "Compliance with Economic and Social Human Rights: Realistic Evaluations and Monitoring in the Light of Immediate Obligations". En Asbjorn Eide, Bernt Hagtvet (eds.). *Human Rights in Perspective: a Glogal Assesment*, Blackwell Business, Oxford, 1993.

Apodaca, Clair. "Measuring Women's Economic and Social Rights Achievement", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 1, Feb. 1998.

Baudron, F., Giller, K.E. "Agriculture and Nature: Trouble and Strife?", *Biological Conservation* 170, 2014.

Birchfield, Lauren, and Jessica Corsi. "Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India." *Mich. J. Int'l L.* 31 (2009): 691.

Chapell, M.J. and La Valle, L.A. "Food Security and Biodiversity: Can We Have Both? An Agroecological Analysis", *Agriculture and Human Values*, 2009, 28.

Clapham Andrew. "UN Human Rights Reporting Procedures: An NGO Perspective", Alston, P., Crawford, J. (eds.). *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Clark, Roger. "How International Human Rights Law Affects Domestic Law", Pollis, Adamantia; Schwab, Peter, (eds): *Human Rights: New Perspectives, New Realities*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo, 2000.

Clough Yann, et al. "Combining High Biodiversity with High Yields in tropical Agroforests". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2011, vol. 108, no 20

Collingsworth, Terry. "The Key Human Rights Challenge: Developing Enforcement Mechanisms", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, Spring 2002.

Costa, Jean-Paul. "Vers une Protection Juridictionnelle des Droits Économiques et Sociaux en Europe?", AAVV: *Les Droits de l'Homme au Seuil du Troisième Millénaire: Mélanges en Hommage à Pierre Lambert - Bruylant*, Bruxelles, 2000.

Courtis Chistian, "Derechos Económicos Sociales y Culturales, Artículo 26. Desarrollo Progresivo", en Steiner Christian, Uribe Patricia (Coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, SCJN, Konrad Adenauer Stiftung, México D.F. 2014.

Courtis, Christian. "Políticas sociales, programas sociales. Ideas para una construcción garantista". En Courtis Christian. *El mundo prometido, Escrito sobre derechos sociales y derechos humanos*, Fontamara, México, 2009.

Craven, Mathew. "The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights". En Eide, Asbjorn; Krause, Catarina (eds): *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Damman, Siri, Wenche Barth Eide, and Harriet V. Kuhnlein. "Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective." *Food Policy* 33.2 (2008): 135-155.

Dankwa, Victor. "Comentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 3, August 1998

Eide, Asbjorn. "National Sovereignty and International Efforts to Realize Human Rights". En Eide, A., Haggqvist, B. (eds). *Human Rights in Perspective: a Global Assesment*, Blackwell Business, Oxford, 1993.

Eide, Asbjorn. "Future Protection of Economic and Social Rights in Europe". En Bloed, Arie (ed). *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 1993.

Eide, Asbjorn. "The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food". En Eide, Asbjorn; Krause, Catarina (eds.). *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/ Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Eide, Asbjorn. "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights ". En Eide, Asbjorn; Krause, Catarina (eds): *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/ Boston, 2001. 2nd rev. ed.

George, Susan. "The Structure of Dominance in the Intentional Geo-economic System and the Prospects for Human Rights Realization. En Eide, A., Haggqvist, B. (eds): *Human Rights in Perspective: a Global Assesment*, Blackwell Business, Oxford, 1993.

Gibney Mark, Tomasevski, Vedsted-Hansen: "Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 12, Spring 1999.

Goodwin-Gill, Guy S. "Obligations of Conduct and Result". En Alston, P. (ed): *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984.

Hammelman, Colleen, and Allison Hayes-Conroy. "Understanding Cultural Acceptability for Urban Food Policy." *Journal of Planning Literature* (2014): 0885412214555433.

Hernández L., Gonzalo, Minor C., Enrique. "Determinantes Económicos: Evolución del Costo de las Calorías en México". En Rivera, Jun A., Hernández Ávila, Mauricio (eds.), *Obesidad en México: Recomendaciones para una Política de Estado*, UNAM, México, 2012.

Heyns, Christof; Viljoen, Frans. "The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level", *Human Rights Quarterly*, Vol, 23, No. 3, August 2001.

Hoogh, André de. *Obligations "Erga Omnes" and International Crimes: A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States*, *Kluwer Law International*, The Hague, 1996.

Ickowitz, A., Powell, B., Salim, A., ad Sunderland, "Dietary Quality and Tree Cover in Africa", *Global Environmental Change*, T.2014, 24.

Leckie, Scott. "Another Step Towards Indivisibility: Identifying the Key Features of Violations of Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 1, Feb. 1998.

Mariño Menéndez, Fernando. "Avances Jurídicos en la Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Dentro del Marco de Naciones Unidas", *Derechos y Libertades*, Madrid, 1998.

McCorquodale, Robert. "Impact on State Responsibility". En Menno T. Kamminga, Martin Scheinin, (eds.). *The Impact of Human Rights law on General International Law*, Oxford University Press, 2009.

Narula, Smita. "Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law", *Colum. J. Transnat'l L.* 44 (2005): 691.

Petit, Christophe. "La Protection des Droits Sociaux Fondamentaux a l'Aube du Troisième Millénaire", AAVV: *Les Droits de l'Homme au Seuil du Troisième Millénaire : Mélanges en Hommage à Pierre Lambert - Bruylant*, Bruxelles, 2000.

Raga, José: "Efectividad de los Derechos Económicos y Sociales", *Derechos y Libertades*, 1998, no. 6.

Robles, Ricard. "Los Rarámuri Pagótuame". En Manuel Marzal (ed.). *El Rostro Indio de Dios*, Centro de Reflexión Teológica UIA, México 1994.

Rodríguez H., Gabriela. "Normas de Responsabilidad Internacional de los Estados". En Cristian Courtis, Denise Hauser, (Compiladores). *Protección Internacional de Derechos Humanos*, Porrúa, ITAM, México, 2005.

Rojo Torrecilla, Eduardo. "Los Derechos Sociales y Laborales ante la Globalización Económica", Esteve García, F. (coord.). *La Unión Europea y el Comercio Internacional: Límites al Libre Comercio*, Universitat de Girona, Girona, 2001.

Rideout, Karen, et al. "Bringing Home the Right to Food in Canada: Challenges and Possibilities for Achieving Food Security." *Public Health Nutrition* 10.06 (2007): 566-573.

Rivera, Juan A., Velasco, Anabel. “Trabajo de Postura”. En Rivera, Jun A., Hernández Ávila, Mauricio (eds.), *Obesidad en México: Recomendaciones para una Política de Estado*, UNAM, México, 2012.

Rosas, Alan; Scheinin, Martin. “Implementation and Remedies”. En Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht /Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Ruíz, Oswaldo; Donoso, Gina. Sección Especial. “Pueblos Indígenas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En Steiner Christian, Uribe Patricia (Coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, SCJN, Konrad Adenauer Stiftung, México D.F. 2014.

Scheinin, Martin. “Economic and Social Rights as Legal Rights”. En Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Schwab, Peter; Pollis, Adamantia. “Globalization’s Impact on Human Rights”. En Pollis, Adamantia; Schwab, Peter, (eds.), *Human Rights: New Perspectives, New Realities*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

Scott, Craig. “Multinational Enterprises and Emergent Jurisprudence on Violations of Economic, Socials and Cultural Rights”. En Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds): *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Scott, Craig. “Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No.3, Agosto 1999.

Sunderland, T.C.H., Baudron, F, Ickowitz., A. et al. “Response Options Across Landscape, Forests, Trees and Landscapes for Food Security and Nutrition: A Global Assessment”, *IUFRO World Series*, Volume 33, 2015.

Tomasevski, Katarina: “Indicators”, Eide, Asbjørn; Krause, Catarina (eds.). *Economic, Social and Cultural Rights: a Textbook*, M. Nijhoff, Dordrecht/Boston, 2001. 2nd rev. ed.

Tomasevski, Katarina: “Human Rights Indicators: The Right to Food as a Test Case”. En Alston, P. (ed.). *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984.

Turp, Daniel. “Le Contrôle du Respect du Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, AAVV: *Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement : Mélanges Michel Virally*, A. Pedone, Paris, 1991.

C. Unikel, V. Vázquez, M. Kaufer-Horwitz. “Determinantes Psicosociales del Sobrepeso y la Obesidad”. En Rivera, Juan A., Hernández Ávila, Mauricio (eds.), *Obesidad en México: Recomendaciones para una Política de Estado*, UNAM, México, 2012.

Van Hoof, G.H.J. “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views”. En Alston, Philip (ed): *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984.

Vargas Guadarrama, Luis A., Bourges Rodríguez, Héctor. “Los Fundamentos Biológicos y Culturales de los Cambios de la Alimentación Conducentes a la Obesidad. El Caso de México en el Contexto General de la Humanidad”. En Rivera, Juan A., Hernández Ávila, Mauricio (eds.), *Obesidad en México: Recomendaciones para una Política de Estado*, UNAM, México, 2012

Westerveen, Gert. “Towards a System for Supervising States’ Compliance with the Right to Food”, Alston (ed): *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984

Otros recursos académicos

Quintero, Martha Balcazar. Dieta Tradicional de Transición de los niños Tarahumaras (videgrabación), México, Universidad Iberoamericana, 2009.

Artículos académicos en internet

Azuara Herrera, Oliver. “Cruzada Nacional contra el Hambre: Dudas y Preocupaciones”, México Evalúa, México, 2013, pp. 10-14. Disponible en http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf Consultado 15 julio 2015.

Barrera-Cruz, Antonio; Rodríguez-González, Arturo; Molina-Ayala, Mario A. “Escenario Actual de la Obesidad en México”. En *Revista Médica del IMSS*, 2013, 5 (3) pp. 292-299. Disponible en <http://www.medigraphic.com/pdfs/imss/im-2013/im133k.pdf> Consultado 15 julio 2015.

Chávez Villasana, Adolfo, Ávila Curiel, Abelardo. “Complementariedad y Articulación entre los Programas Gubernamentales de Nutrición y Abasto”, Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, México 2009. Disponible en [file:///Users/artemisa/Downloads/Producto%20final%20_Nutricion%20y%20Abasto\(1\).pdf](file:///Users/artemisa/Downloads/Producto%20final%20_Nutricion%20y%20Abasto(1).pdf) Consultado 23 julio 2015.

Kuhlein, Harriet V., Damman, Siri. Centre for Indigenous Peoples’ Nutrition and Environment (CINE), McGill University, Editor: Mara Stankovitch, en *Indicators Relevant for Indigenous Peoples: A Resource Book*, Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines 2008. Disponible en <http://www.ops.org.bo/textocompleto/pi31736.pdf> Consultado 6 agosto 2015.

Kuhnlein, Harriet V., Smitasiri, Sutilak. “Documenting Traditional Food Systems of Indigenous Peoples: International Case Studies. Guidelines for Procedures”, Centre for Indigenous People’s Nutrition and Environment, MacGill University, Canada, 2006. Disponible en <https://www.mcgill.ca/files/cine/manual.pdf> Consultado 16 agosto 2016.

Serrano Carreto, Enrique (Coord.). *Regiones indígenas de México*, CDI, PNUD, 2006. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf Consultado 5 agosto 2015

Stevens G, Dias RH, Thomas KJ, Rivera JA, Carvalho N, Barquera S, “Characterizing the Epidemiological Transition in Mexico: National and Subnational Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors”, *PLoS Med.* 2008; p. 25. Disponible en <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0050125> Consultado 23 julio 2015.

Stern, D. Totenlino, L. Barquera, S. “Revisión del Etiquetado Frontal, Análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su Comprensión por Estudiantes de Nutrición en México”, INSP, 2011. Disponible en <http://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/07/ Etiquetado-Evaluaci%C3%B3n-GDA-por-Barquera-y-col.pdf> Consultado 20 julio 2015.

Sourisseau, Jean M. “Políticas Públicas para la Agricultura Familiar, Caracterizar para Apoyar Mejor, CIRAD”, *Perspective* No. 29, noviembre 2014. Disponible en http://www.ruralforum.net/img/recursos/perspective29_sourisseau_et_al_esp.pdf Consultado 25 julio 2015.

Yaschine, Iliana; Ochoa, Sara. “Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su Diseño desde un Enfoque de Seguridad Alimentaria”, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, Mayo 2014. p.30. Disponible en <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf> Consultado 15 julio 2015.

Fuentes de Instituciones en Internet

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), “Kilos de Más, Pesos de Menos. Los costos de la Obesidad en México”, México 2015., p. 9. Disponible en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/20150311_ObesidadEnMexico_DocumentoCompleto.pdf consultado 20 julio 2015.

CNDH, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, abril 2012, primera edición. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/14_Cartilla_DH_Pueblos_Indigenas.pdf consultado 2 octubre 2015.

OECD, Obesity and The Economic of Prevention: FIT not FAT, Kay Facts-México, Update, 2014. Disponible en http://www.oecd.org/mexico/Obesity-Update-2014-MEXICO_EN.pdf Consultado 1 agosto 2015.

- **Tesis**

Cárdenas Carrión, Blanca M. *La Construcción Cultural del Sabor en la Comida Rarámuri*, Tesis de licenciatura en etnología, dirigida por Eduardo Gotés Martínez, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, D.F. 2012.

Jiménez, Lelia. *Multiculturalismo y Derechos Indígenas en México*, tesis de doctorado, Director Javier de Lucas Martín, Universidad Carlos III de Madrid, 2005.

Quiroz Gómez, Luis G. *Resistencia y Dominación: los Efectos de la Modernización en la Sierra Tarahumara*, Tesis de Maestro en Ciencias Sociales, dirigida por Santiago Carassale, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2008.

Documentos de la Organización de las Naciones Unidas

- **Resoluciones de la Asamblea General**

Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecido de conformidad con la resolución 66/288 de la Asamblea General, U.N. Doc A/RES/68/309.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979, en vigor el 3 de septiembre de 1981, A/RES/34/180.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, en vigor el 28 septiembre de 1990, U.N. Doc. A/RES/44/25.

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada el 13 de diciembre de 2006, en vigor el 3 de mayo de 2008, U.N. Doc. A/RES/61/106.

General Assembly Resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document U.N. Doc. A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Suplement No. 10 (U.N. Doc. A/56/10)

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 51/171, (adoptada el 16 de diciembre de 1996).

- **Comisión de Derechos Humanos / Consejo de Derechos Humanos y ECOSOC**

Compilación de Directrices Relativas a la Forma y el Contenido de los Informes que Deben Presentar los Estados Partes en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, 9 de mayo de 2001, U.N. Doc. HRI/GEN/2/REV.1, documento original: U.N. doc. E/C.12/1991/1.

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1997/8 (adoptada el 3 de abril de 1997).

Resolución 8/2 del 18 de junio de 2008 del Consejo de Derechos Humanos

Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, U.N. Doc. E/C.12/2008/2 , 24 de marzo de 2009.

- **Observaciones Generales Comité DESC**

Observación General 2, Medidas Internacionales de Asistencia Técnica, (artículo 22 del Pacto), (Cuarto período de sesiones, 1990), U.N. Doc.E/1990/23

Observación General 3, La índole de las Obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), quinto período de sesiones, 1990, U.N.Doc.E/1991/23

Observación General 5, Personas con Discapacidades, 11 período de sesiones, 1994, U.N. Doc. E/C.12/1994/13, 1994

Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, 13 período de sesiones, 1995, U.N. Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1.

Observación General 8, Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, 17º período de sesiones, 1997, U.N. Doc. E/1998/22.

Observación General 12, El Derecho a una Alimentación Adecuada (art. 11), 20º período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/5.

Observación General 15, Sobre el derecho al agua adoptada por el Comité DESC, U.N. Doc. E/C.12/2002/11.

- **Otros documentos Comité DESC (ordenados conforme se citan en la tesis)**

Participación de las Organizaciones no Gubernamentales en las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, U.N. Doc. E/C.12/2000/6.

Informe suplementario de Panamá sobre el derecho a la vivienda, U.N. Doc. E/1989/5/Add.8.

Decisiones adoptadas por el Comité en su 13º período de sesiones, 8 de diciembre de 1995, U.N. Doc. E/1996/22.

Filipinas información suplementaria, 24 de junio de 1997, U.N. Doc. E/1989/5/Add.11.

Informe Paraguay U.N. doc. E/1989/5/ Add.13

Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. doc. E/1994/23 y E/C.2/1993/19 at 24 (1994).

Revisión de la aplicación de la Convención del Comité DESC, Gambia, 9 de mayo de 1994, U.N. Doc. E/C.12/1994/9.

Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/2006/1.

Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/1990/8.

Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/1991/14

Informe del Comité DESC al ECOSOC, U.N. Doc. E/C.12/1995/18.

Informe Comité DESC al ECOSOC, UN Doc. E/1994/23, U.N. Doc. E/C.12/1993/19.

Informe sobre la Misión de Asistencia Técnica a Panamá del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Panamá, 20 de junio de 1995, U.N. Doc. E/C.12/1995/8.

Informe sobre Misión a República Dominicana U.N. Doc. E/C.12/1997/9

Comité DESC, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto” 38º período de sesiones 30 de abril a 18 de mayo de 2007 U.N. Doc. E/C.12/2007/1 21 de septiembre de 2007.

Declaración del Comité sobre las Obligaciones de los Estados partes en relación con el Sector Empresarial y los Derechos Económicos, sociales y culturales (U.N. Doc. E/2012/22).

- Observaciones Generales otros Comités (ordenados conforme se citan en la tesis)

Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 15 (17 abril de 2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 24) U.N. Doc. CRC/C/GC/15

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación General 24, Artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - *La mujer y la salud*, adoptada en el 20 período de sesiones, 1999.

Comité de Derechos Humanos, Observación General 6, 21 período de sesiones, 12 de mayo de 2003, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6.

Observación General No. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías, 50º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994).

- Observaciones Finales Comité DESC (ordenados conforme se citan en la tesis)

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : Israel, 31 de agosto de 2001, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.69. párr. 13.

El Salvador del 28 de mayo de 1996, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.4

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Israel, 26 de junio de 2003, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.90, párr. 35.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Sri Lanka, 9 diciembre 2010 U.N. Doc. E/C.12//LKA/CO/2-4, párr. 28.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Democrática del Congo, 16 dic 2009 U.N. Doc. E/C.12/COD/CO/4.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Finlandia, 17 de diciembre de 2014, U.N.Doc. E/C.12/FIN/CO/6.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Argentina, 14 dic 2011 U.N. Doc. E/C.12/ARG/CO/3.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Etiopía, 31 mayo 2012 U.N. Doc. E/C.12/ETH/CO/1-3.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guatemala 9 dic 2014 E/C.12/GTM/CO/3.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales U.N. Doc. E/C.12/AUS/CO/4.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Indonesia, 19 junio 2014 U.N. Doc. E/C.12/IDN/CO/1, párr. 27, 28 y 31.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: China, 13 de junio de 2014 U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Austria 13 diciembre 2013 U.N. Doc. E/C.12/AUT/CO4.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Nicaragua 28 de noviembre de 2008 U.N. Doc. E/C.12/NIC/CO/4.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Bolivia, 8 de agosto de 2008 U.N. Doc. E/C.12/BOL/CO/2.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: India 8 de agosto de 2008 U.N. Doc. E/C.12/IND/CO/5.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Noruega 23 junio 2005 U.N. Doc. E/C.12/1/Add.109.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Lituania, 24 junio 2014 U.N. Doc. E/C.12/LTU/CO/2.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Paraguay, 28 nov 2007 U.N. Doc. E/C.12/PRY/CO/3.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: China, 13 de junio de 2014 U.N. Doc. E/C.12/CHN/CO/2.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia, 7 de junio de 2010 U.N. Doc. E/C.12/COL/CO/5.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Alemania, 12 de julio de 2011 U.N. Doc. E/C.12/DEU/CO/5.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Italia, 14 diciembre 2004 U.N. Doc. E/C.12/1/Add.103.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Camerún, 2012 U.N. Doc. E/C.12/CMR/CO/2-3.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales República Dominicana 26 noviembre, 2010 U.N. Doc. E/C.12/DOM/CO/3, 288.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Congo, U.N. Doc. E/C.12/COG/CO/1.

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: República Dominicana, 26 noviembre 2010, U.N. Doc. E/C.12/DOM/CO/3.

- **Caso Comité de Derechos Humanos**

Australia Toonen v. Australia (488/1992) HRCt, 4 april 1998, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992.

- **Informes Relatoría Especial Sobre el Derecho a la Alimentación. (ordenados cronológicamente por períodos de mandato)**

Jean Ziegler:

Special Rapporteur on the right to food to the Commission on Human Rights: Human Rights Council, Definition and History of the Right to Food; International instruments; Domestic legislation; Economic and social obstacles, U.N. Doc. E-CN-4-2001-53.

Justiciability of the right to food; Humanitarian law and humanitarian assistance, U.N. doc. E-CN-4-2002-58.

International guidelines on the right to food; Water and the right to food; Allegations of violations of the right to food ,E-CN-4-2003-54.

Trade and food security: the failure at Cancún; Food sovereignty and the right to food; Transnational corporations and the right to food U.N. Doc. E-CN-4-2004-10.

International voluntary guideline on the right to food; Extraterritorial obligations of states to the right to food U.N. Doc. E-CN-4-2005-47 / Defining the right to food in an era of globalization, U.N. Doc. E-CN-4-2006-44.

Children and their human right to food; Fleeing from hunger – the world’s hunger refugees, The right to food in international law; Where the problems are; Where is hope, U.N. Doc. A-HRC-7-5; Annual reports to the General Assembly, Definition of the right to food.

The right to food in armed conflict; Drinking water and the right to food; International trade and the right to food; Concrete steps for national legislation; Concrete steps for local food security, U.N. Doc. A/56/210.

The world food summit: five years later; Access to land, agrarian reform and the right to food, U.N. Doc. A/57/356.

Gender and the right to food; Transnational corporations and the right to food U. N. Doc. A/58/330 / An update on the “Voluntary Guidelines” on the right to adequate food; The right to adequate food and fishing livelihoods, U.N. Doc. A/59/385.

Situation of special concern: famine in Niger; Key issues facing the right to food of indigenous people; The responsibilities of international organizations concerning the right to food, U.N. Doc. A/60/350, Desertification, land degradation and the right to food; The new human rights council and the right to food U.N. Doc. A/61/306.

The impact of biofuels on the right to food; Protection gaps for people fleeing from hunger, U.N. Doc. A/62/289.

Olivier de Schutter

Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, report to the Human Rights Council in accordance with resolution S-7/1, adopted by the Human Rights Council on 22 May 2008 at its Special Session on the global food crisis, U.N. doc. A/HRC/9/23, 8 September 2008.

The role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food: moving from charity to obligation. Report presented to the Human Rights Council, U.N. doc. A/HRC/10/5.

Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, Report presented to the UN General Assembly (64th session) U.N. doc. A/64/170

Agrobusiness and the right to food. Report presented to the Human Rights Council, U.N. Doc. A/HRC/13/33.

Large-scale land acquisitions and leases: a set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, Report presented to the Human Rights Council, UN. Doc. A/HRC/13/33/Add.2.

Access to Land and the Right to Food, Report presented to the 65th General Assembly of the United Nations U.N. Doc. A/65/281

Agroecology and the Right to Food, Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/16/49.

Towards more equitable value chains: alternative business models in support of the right to food, Report presented at the 66th Session of the United Nations General Assembly U.N. Doc. A/66/262.

Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, Report presented at the 19th Session of the United Nations Human Rights Council U.N.Doc. A/HRC/19/59/Add.5 / "The right to an adequate diet: the agriculture-food-health nexus", Report presented at the 19th Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/19/59.

Fisheries and the right to food, Report presented at the 67th Session of the United Nations General Assembly U.N. Doc. A/67/268 / 'Gender and the Right to Food', Report presented to the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/22/50.

The transformative potential of the right to food, Final report drawing conclusions from his mandate, presented to the 25th Session of the UN Human Rights Council U.N. Doc. A/HRC/25/57.

O. De Schutter, From Charity to Entitlement. Implementing the Right to Food in South and Eastern Africa, Briefing Note 05, June 2012. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf Consultado 30 agosto 2015.

Hilal Elver

El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir, U.N. Doc. A/HRC/28/65.

- Informes de otros Relatores Especiales (ordenados conforme se citan en la tesis)

Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, 23 de diciembre de 2003, U.N. Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2.

Informe Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, U.N. Doc. A/HRC/24/41.

Informe Relator Especial sobre la Situación de los Derechos humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, James Anaya. U.N. Doc. A/HRC/12/34, 15 de julio 2009.

- Documentos FAO (ordenados conforme se citan en la tesis)

FAO, *La Seguridad Alimentaria: Información para la Toma de Decisiones, Guía Práctica*, Roma, 2011. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/a1936s/a1936s00.pdf>. Consultado 5 abril 2015.

FAO, *El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo 2015*, Roma.

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, adoptada en Roma el 13 de noviembre de 1996.

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 13 de noviembre de 1996

Directrices voluntarias en apoyo de 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 127 período de sesiones, noviembre 2004.

Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, [Documento final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición](#), FAO Doc. ICN2 2014/2

Guía para Legislar sobre le Derecho a la Alimentación, Libro 1, Roma 2010.

Método para Monitorear el Derecho Humanos a la Alimentación Adecuada, volumen I y II, Libro 2, FAO, Roma, 2014.

Guía para la Evaluación del Derecho a la Alimentación, Libro 3, FAO, Roma, 2014.

Currículo Educativo sobre el Derecho a la Alimentación, FAO, Roma, 2014. FAO.

Escala Latoniamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria, Manual de uso y operación, mayo 2012. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3065s.pdf> consultado 1 octubre 2015.

Guía Orientativa: Derecho a una Alimentación Adecuada en los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Roma 2013.

Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, FAO 2012. Disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/> Consultado 20 julio 2015.

Sistemas Alimentarios Indígenas, Agroecología y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia: Una Reunión entre los Pueblos Indígenas y la FAO. Ver UN Doc. A/65/281 Acceso a la Tierra y Derecho a la Alimentación, Informe presentado ante la 65ª Asamblea General de las Naciones Unidas Disponible en http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_es.pdf Consultado 20 julio 2015.

Final report for the International Symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition, FAO, Roma, september 2014.

Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina Programa FAO/OAPN *Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina*, FAO 2009. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i0822s.pdf> consultado 20 julio 2015.

Los Derechos Humanos en el Diseño y la Implementación de las Acciones Territoriales de los PESA en Guatemala, Honduras y Nicaragua: Una análisis comparativo. Informe preparado por Dra. Susana Gauster. FAO, ROMA 2014. E-ISBN 978-92-5-308221-6 (PDF)

- Otros documentos de organismos de la Organización de Naciones Unidas y Conferencias Internacionales. (ordenados conforme se citan en la tesis)

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decisión 1997/108. Actualización U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12.

The Realization of Economic, Social And Cultural Rights, Final Report, Submitted By Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16.

World Bank, *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-scale Action*, Washington DC, the International Bank of Reconstruction & Development/the World Bank, 2006

Report of the World Conference on Human Rights, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/CONF.157/24.

Status of Preparation of publications, Studies and Documents for the World Conference, Interim Report on Updated Study by Mr. Philip Alston, 22 April 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/PC62/Add.5

I Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Proclamación de Teherán, aprobada el 13 de mayo de 1968, U.N. Doc. A/CONF.32/41.

II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada el 25 de junio de 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/23.

Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma 5-16 de noviembre de 1974. U.N. Doc. E/CONF.65/20. OAA Doc. C 75/INF/5.

Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, versión agosto 2008, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/14thsession/manualsp_sp.pdf Consultado 5 abril 2015.

Declaración sobre las obligaciones de los Estados partes en relación con el sector empresarial y los derechos económicos, sociales y culturales, U.N. Doc. No. E/2012/22-E/C.12/2011/3

OMS, Informe sobre la Situación Mundial de las Enfermedades No Transmisibles 2010 (Ginebra 2011).

PNUD, Informe 2010 sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México, p.34. Disponible en http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_HDR_2010.pdf Consultado 5 agosto 2015.

PNUD, Índice de desarrollo humano municipal en México 2014. Disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf> Consultado 5 agosto 2015.

Declaración de Atitlán, Guatemala Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global Atitlán, Sololá, Guatemala, abril 17 - 19, 2002.

IITC, Final report to the UNPFII: “Field Testing the Cultural Indicators for Food Security, Food Sovereignty and Sustainable Development in Indigenous Communities”, United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, Ninth session, april 2010, UNPFII, IITC, FAO.

Ellen Woodley, Eve Crowley, Jennie Dey de Pryck y Andrea Carmen, SARD Initiative, “Indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos de los pueblos indígenas”, Documento encargado de forma conjunta por la FAO y el Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), con el apoyo del Gobierno de Noruega e, indirectamente, del Fondo Christensen. Se encuentra en <http://www.fao.org/3/a-ak243s.pdf> Consultado 15 agosto 2015.

2ª Consulta Mundial sobre el Derecho a los Alimentos, Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria para los Pueblos Indígenas “Indicadores Culturales para Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Desarrollo Sostenible” Conclusiones y Recomendaciones, disponible en <http://cdn5.iitc.org/wp-content/uploads/2013/07/Conclusions-2nd-Global-Consultation-Spanish.pdf> Consultado 15 agosto 2015.

Sistemas Interamericano

- Sentencias Corte Interamericana. (ordenados conforme se citan en la tesis)

Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs Perú. Sentencia de 1 de julio de 2009.

Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez , sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C., No. 4

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Corte IDH. Caso Comunidad Yakye Axa vs Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio 2006.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No, 172.

- Opiniones Consultivas.

Corte IDH, *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva =C-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A Núm. 6.

- Informes y casos y otros documentos Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (ordenados conforme se citan en la tesis)

Comisión IDH Informe No. 27/09, Fondo, Caso 12.249, “Jorge Odir Miranda Cortez y otros vs. El Salvador”, 20 de marzo de 2009.

Comisión IDH, Informe No. 38/09, Admisibilidad y Fondo, Caso 12.670, “Asociación Nacional de Ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras vs. Perú”, 27 de marzo de 2009.

CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 56/09, 2010.

CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Awas Tigni v. Nicaragua. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001.

CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.24 de abril de 1997.

CIDH Resolución No. 12/85, Caso No. 7.615, “Pueblo Yanomami v. Brasil”, 5 de marzo de 1985.

- Otros tribunales

Corte Internacional de Justicia

Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment Of 24 May 1980.

La Grande (Germany v. United States), Judgment of 16 September 1999.

Corte Europea de derechos Humanos

Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway (App. Nos. 71412/01 and 78166/01), ECtHR, Decision of 2 May 2007.

López Ostra v. Spain (Application no. 16798/90), ECtHR, Judgement of 9 december 1994, Series A No. 303.

Young, James and Webster v. United Kingdom (App. No. 7601/76), Judgement of 13 August 1981, Series A No. 44. (1982) 4.

Airey v. Ireland, (App. 6289/73), Judgement of 9 octubre de 1979, Series A No. 32.

- Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

Social and Economic Rights Action Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission, Communication No. 155/96 (2001).

- Sitios web oficiales de organismos, agencias y programas de la ONU.

Agenda 2030 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto> consultados 15 octubre 2015.

Hambre O <http://www.un.org/es/zerohunger/index.shtml#&panel1-1> consultados 15 octubre 2015.

Conferencia Internacional sobre Nutrición <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm> Consultado 5 abril 2015.

Documentos de Instituciones del Estado Mexicano

- CONEVAL

Metodología de la Medición Multidimensional de Pobreza, México, 2014. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Metodologia.aspx> Consultado 30 de mayo 2015.

Medición de la Pobreza en México y en las Entidades federativas 2014, CONEVAL, julio de 2015, México, .DF. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf Consultado 23 julio 2015.

CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, en Materia de Acceso a la Alimentación 2011* (IEPDS 2011), p. 17. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Documentos%20tem%C3%A1ticos%20IEPDS2011/IEPDS%20_Alimentacion%20_2011.pdf Consultado 23 julio 2015.

CONEVAL, *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, octubre 2013, Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/diagnostico_dise%C3%B1o_CNCH_primer_info_rme.aspx Consultado 15 julio 2015.

Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, DOF, 16 junio 2010. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf Consultado 15 julio 2015.

CONEVAL, *Esquema General de Evaluación de la CNCH 2013-2019*, p. 9. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf Consultado 15 julio 2015.

CONEVAL, *Resultados Intermedios CNCH, agosto 2015*, p. 31. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Resultados_Intermedios_Cruzada.aspx Consultado 30 agosto 2015.

CONEVAL, Anexo Estadístico de Pobreza en México 2014 Cuadro 5 Medición de la Pobreza, Indicadores de Carencia Social, Según Entidad Federativa (porcentaje) 2010-2014.

CONEVAL, *Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Postcosecha*, 2015, p. 94. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf consultado 30 agosto 2015.

- Otras Instituciones

Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT 2012, Resultados Nacionales, México 2012.

Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2015, Disponible en <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2014/12/Lineamientos-EIASA-2015-.pdf> Consultado 23 julio 2015.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. DOF 30 diciembre 2014, Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2015/rop_prospera.pdf Consultado 23 julio 2015.

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, Diario Oficial de la Federación, 22 enero 2013. Disponible en file:///Users/artemisa/Downloads/1_DECRETO_POR_EL_QUE_SE_ESTABLECE_EL_SISTEMA_NACIONAL_PARA_LA_CRUZADA_CONTRA_EL_HAMBRE.pdf Consultado 23 julio 2015.

Programa Nacional México sin Hambre, Diario Oficial de la Federación 2014-2018, 30 abril 2014, III. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 Consultado 23 julio 2015.

ENSANUT 2012, *op. cit.*, *Obesidad en Adultos los Retos de la Cuesta Abajo*, disponible en <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/ObesidadAdultos.pdf> Consultado 15 julio 2015.

Secretaría de Salud, *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*, México 2013, p.27. Disponible en http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/estrategia/Estrategia_con_portada.pdf Consultado 15 de julio de 2015.

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, disponible en [http://www.ppef.hacienda.gob.mx/ Ramo 08 Agricultura](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/Ramo_08_Agricultura) <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/R08> Consultado 30 de agosto 2015.

SHCP, Estrategia Programática SAGARPA PPEF 2016, Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/08/r08_ep.pdf consultado 30 agosto 2015.

SHCP, Anexo 11. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/Proyecto_Decreto.pdf Consultado 30 agosto 2015.

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, 30 de abril de 2015, Número 4265-IX, Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Desarrollo Social, Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Propuesta de Ley presentada en 2014 por el Frente Parlamentario contra el hambre, Capítulo México disponible en <http://ceis.org.mx/pdf/Proyecto%20de%20Iniciativa%20LGDA> Consultado 30 agosto 2015.

Reglas de Operación para el Programa de Adquisición y Suministro de Granos y Productos Alimenticios Básicos. Miércoles 06 de marzo de 2013, Anexo al Periódico Oficial del estado de Chihuahua.

Reglas de Operación Programa Apoyos y Asistencia Social a Grupos Indígenas sábado 30 de agosto de 2014.

Reglas de Operación del Programa “Programa de Apoyos Económicos para Infraestructura y/o Equipamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil” en el Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2014, sábado 15 de noviembre de 2014. Periódico Oficial del estado de Chihuahua.

Reglas de operación Programa Apoyos y Asistencia Social a Grupos Indígenas sábado 30 de agosto de 2014. Periódico Oficial del estado de Chihuahua.

Memoria Documental Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA 2007-2012), SAGARPA, Subsecretaría de Desarrollo Rural. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/PNRCTCC/PNRCTCC%202012/MEMORIA%20DOCUMENTAL%20PESA-31-10-12.pdf> consultado 15 octubre 2015.

Convocatoria ADR COUSSA en Chihuahua. <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/4644EI%20Programa%20PESA%20Lecciones%20aprendidas%20.pdf> consultado 15 octubre 2015.

INSP, Publicidad de Alimentos y Bebidas. Disponible en www.insp.mx/eppo/blog/2984-publicidad-alimentos-bebidas.html Consultado 20 julio 2015.

Anexo 1. Principales programas de desarrollo social asociados con la alimentación.

PROSPERA
ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015.
Población objetivo Familias que viven en marginación y pobreza extrema, dando prioridad a hogares con integrantes menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva.
Apoyo Apoyo alimentario: 335 pesos mensuales para mejorar la alimentación y nutrición familiar. Apoyo alimentario complementario: 140 pesos mensuales para contribuir al gasto familiar por el alto costo de los alimentos. Apoyo infantil: 120 pesos mensuales por cada niña o niño de 0 a 9 años de edad. Se entregan máximo tres apoyos por familia. Apoyo a adultos mayores: 370 pesos al mes por cada adulto mayor que no es atendido por el Programa. Pensión para adultos mayores. En educación, se entregan becas según el grado escolar de los becarios de 6 a 22 años que van desde los \$175.00 hasta los \$1120.00 Apoyo monetario para útiles escolares. Apoyo monetario de “Jóvenes con PROSPERA”: de 4 mil 890 pesos por una sola vez, para que los jóvenes terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años. Apoyo monetario por certificación de secundaria o bachillerato. En salud, se otorga el Paquete básico garantizado de salud o los servicios del Catálogo universal de los servicios de salud; inscripción al Seguro Popular y al Seguro Médico Siglo XXI.
Condiciones Que la localidad sea seleccionada por ser un lugar donde hay pobreza extrema y marginación y que tenga cercanía a escuelas primaria y secundaria, así como a una clínica de salud; en la localidad se aplica una encuesta y dependiendo de los resultados, se identifica a las familias que pueden ser atendidas por el programa. Los niños, niñas y jóvenes de las familias deben inscribirse y asistir de manera regular a la escuela primaria, secundaria o media superior. En caso de no cumplir con estos requisitos, se les suspenderán los apoyos del programa de manera temporal o definitiva.
Indicadores Población infantil en situación de malnutrición = {1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años; 1.2 Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad; 1.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad}. Sexenal. Porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes atendidos por el programa. Anual. Prevalencia de anemia en mujeres de 12 a 49 años de edad embarazadas y en periodo de lactancia atendidas por el programa. Sexenal. Porcentaje de becarios y becarias de secundaria que transitan a educación media superior. Anual. Tasa de becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional. Anual. Porcentaje de becarios y becarias de primaria que transitan a secundaria. Anual.

Programa de Ayuda Alimentaria (PAL)

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015.

Población Objetivo

Familias que no tienen ingresos suficientes para su alimentación y que no reciben apoyos de PROSPERA

Apoyos

Apoyos Monetarios Directos (bimestral) y Tarjeta SIN HAMBRE Apoyo Alimentario: 330 pesos mensuales
Apoyo Alimentario Complementario: 140 pesos mensuales para Apoyo Infantil: 120 pesos mensuales por cada niña o niño de 0 a 9 años de edad. Se entregan máximo tres apoyos por familia.

Tarjeta SIN HAMBRE son 15 productos básicos que las familias beneficiarias pueden adquirir en tiendas DICONSA, el monto de apoyos es 668 pesos mensuales entregados bimestralmente.

Condiciones

Localidades en situación de pobreza y marginación.

Las personas que se incorporen al padrón de beneficiarios serán las que se encuentren por debajo de la línea de bienestar, con base en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), que evaluará las condiciones socioeconómicas de los hogares, lo anterior estará sujeto a la disponibilidad presupuestal del Programa y de la existencia de leche.

Indicadores

Población infantil en situación de malnutrición . Sexenal.

Porcentaje de la población con seguridad alimentaria. Bienal.

Diferencia en la proporción de hogares identificados como población objetivo del Programa de Apoyo Alimentario con inseguridad alimentaria severa. Bienal.

Porcentaje de familias beneficiarias y en transición a las que se les emitió el apoyo monetario. Bimestral.

Porcentaje de sesiones de orientación a titulares de familias beneficiarias realizadas. Semestral.

Porcentaje de familias Beneficiarias. Bimestral.

Número de familias beneficiadas. Bimestral.

Diconsa

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2015.

Población Objetivo

Familias que habitan en localidades de alta o muy alta marginación que tengan entre 200 y 14,999 habitantes, y que no cuenten con abasto de productos básicos suficientes y adecuados.

Apoyo

Facilita la compra de productos de la canasta básica a un precio más bajo, para que las familias atendidas en el Programa ahorren en cada compra. Realiza el abasto de productos no alimenticios pero necesarios para las familias que habitan en localidades alejadas. **¿QUÉ SE NECESITA PARA RECIBIR EL APOYO?** Presentarse en las Tiendas DICONSA y pagar los productos y servicios que se adquieran o utilicen.

Condiciones

Ninguna, cualquiera pueda comprar en estas tiendas.

Indicadores

Porcentaje de Cobertura del Programa en localidades objetivo. Anual.

Porcentaje de mejora en el acceso físico al abasto de los productos de la canasta básica Diconsa en las localidades a partir de la instalación de la tienda Diconsa. Anual.

Margen de Ahorro en la Canasta Básica Diconsa Semestral.

Personas encuestadas de localidades de alta o muy alta marginación con acceso a la alimentación. Bianaual.

Monto de ahorro generado por la compra de los productos de la Canasta Básica Diconsa. Semestral.

Porcentaje de compras de productos enriquecidos. Trimestral.

Porcentaje del surtimiento oportuno a Tiendas por parte de los almacenes rurales. Semestral.

Número de localidades objetivo con Tienda Diconsa. Trimestral.

Número de localidades con Tienda Diconsa. Trimestral.

Cobertura de Diconsa en los municipios de la CNCH. Timestral.

Disponibilidad física de los productos de la canasta básica Diconsa. Anual.

Liconsa

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2015

Población objetivo

Personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso no les permite adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades y que pertenecen a cualquiera de los siguientes

Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad. Mujeres adolescentes de 13 a 15 años. Mujeres en periodo de gestación o lactancia. Mujeres de 45 a 59 años. Personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad. Personas adultas de 60 y más años.

Convenios con Actores sociales que atienden a personas en situación de vulnerabilidad.

Apoyo

El acceso al consumo de leche fortificada de calidad a muy bajo precio. Cada beneficiario recibe 4 litros de leche a la semana; el máximo que puede recibir un hogar son 24 litros a la semana.

Condiciones

Que el domicilio del hogar se encuentre dentro de la cobertura del Programa y que en el mismo existan personas con las características antes mencionadas.

Indicadores (todos se miden cada trimestre)

Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa.

Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo.

Número de Beneficiarios atendidos del programa de abasto social.

Número de litros de leche distribuidos para el abasto social.

Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de retiro).

Número de hogares atendidos por el Programa de Abasto Social de Leche.

Porcentaje de beneficiarios por género.

Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años respecto del total del padrón.

Porcentaje de beneficiarios por niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad respecto del total del padrón.

Porcentaje de mujeres adolescentes de 13 a 15 años beneficiarias respecto del total del padrón.

Porcentaje de mujeres de 45 a 59 años beneficiarias respecto del total del padrón.

Porcentaje de mujeres en período de gestación o lactancia beneficiarias respecto del total del padrón.

Porcentaje de enfermos crónicos y personas con discapacidad beneficiarias respecto del total del padrón.

Porcentaje de adultos mayores de 60 y más años beneficiados respecto del total del padrón.

Porcentaje de cumplimiento de atención a la población programada.

Porcentaje de cumplimiento del Programa de Distribución.

Cobertura de los hogares programados a atender.

Anexo 2. Indicadores Culturales para la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible de los Pueblos indígenas.

Tabla 1. Total de Indicadores consolidados de la 2^{da} Consulta Global sobre el Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria para Pueblos Indígenas: Indicadores para seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y desarrollo sostenible

1. Acceso a, y seguridad e integridad de las tierras, territorios y recursos naturales para la producción, cosecha o recolección de alimentos tradicionales.		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de políticas, programas, medidas administrativas y legislativas (a nivel nacional, estatal, local o tribal e internacional) existentes para la administración, protección y conservación de tierras, territorios y recursos de subsistencia usados tradicionalmente por los Pueblos Indígenas.	1. Número de políticas, programas, medidas administrativas y legislativas (a nivel nacional, estatal, local o tribal e internacional) para la administración, protección y conservación de tierras, territorios y recursos de subsistencia usados tradicionalmente por los Pueblos Indígenas que están implementados eficazmente.	1. Porcentaje de tierras, territorios y recursos de subsistencia usados tradicionalmente por los Pueblos Indígenas para la subsistencia y producción alimentaria, a los cuales, los Pueblos Indígenas todavía tienen pleno acceso.
2. Número de disposiciones constitucionales, leyes, políticas y programas que apoyan el acceso de los Pueblos Indígenas a y el reconocimiento jurídico de tierras, territorios y recursos naturales que ellos tradicionalmente han poseído, ocupado o de alguna otra manera usado para la subsistencia y para la producción y prácticas alimentarias.	2. Número de programas existentes o que están siendo desarrollados para demarcar las tierras, territorios y/o áreas de uso de subsistencia tradicionales de los Pueblos Indígenas	2. Porcentaje de tierras y territorios que por ley están demarcados, reconocidos, poseídos y/o controlados por ellos hoy, comparado con puntos de referencia establecidos en el pasado (p.ej. tierras reconocidas en tratados y acuerdos, áreas de uso original o tradicional.)
3. Número de políticas, programas, medidas administrativas y legislativas (a nivel nacional, estatal, local o tribal e internacional) que restringen o limitan el uso por los Pueblos Indígenas de y su acceso a las tierras, territorios y recursos de subsistencia tradicionalmente usados.	3. Número de casos en los tribunales o impugnaciones jurídicas interpuestas contra medidas, políticas o programas que restringen o limitan el uso por los Pueblos Indígenas de y su acceso a las tierras, territorios y recursos de subsistencia tradicionalmente usados.	3. Porcentaje de tierras, territorios y recursos naturales usados tradicionalmente para producción alimentaria (agricultura, pesca, caza, recolección, pastoreo) que están usados actualmente por los Pueblos Indígenas comparado con puntos de referencia establecidos en el pasado (hace 5, 10 ó 20 años, etc.).
4. Número de leyes, instrumentos, tratados, y ordenanzas, existentes que respetan y amparan el derecho de los Pueblos Indígenas de usar, proteger, controlar, poseer y/o desarrollar los recursos tradicionales de alimentos de subsistencia (plantas, animales, semillas, recursos genéticos, etc.) y que impiden la malversación del patrimonio biológico colectivo de los Pueblos Indígenas.	4. Grado de aplicación y cumplimiento de las leyes, constituciones, tratados, acuerdos, arreglos constructivos, ordenanzas y otros políticos que amparan y defienden el derecho de los Pueblos Indígenas de usar, proteger, controlar, poseer y/o desarrollar los recursos tradicionales de alimentos de subsistencia (plantas, animales, semillas, recursos genéticos, etc.) y que impiden la malversación del patrimonio biológico colectivo de los Pueblos Indígenas.	4. Porcentaje de tierras, territorios de uso y áreas de uso de subsistencia tradicionales que han mantenido su capacidad productiva (para agricultura, pesca, caza, recolección, pastoreo) y el porcentaje de aquellos que actualmente están dañados, reducidos, contaminados, etc.
5. Número de mecanismos existentes y acordados con los Pueblos Indígenas para resolver conflictos relacionados con las tierras, territorios y recursos usados tradicionalmente por los Pueblos Indígenas para subsistencia y producción alimentaria.	5. Frecuencia de conflictos sobre territorio y recursos naturales y el número de casos en los tribunales y controversias interpuestas.	5. Porcentaje de conflictos resueltos a favor de los Pueblos Indígenas.
2. Abundancia o escasez de y/o amenazas a semillas tradicionales, plantas medicinales y alimenticias, y animales alimenticios, así como las prácticas culturales asociadas con la protección y sobrevivencia de los mismos.		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de instituciones tradicionales u otros mecanismos o programas existentes para transmisión de conocimiento	1. Número de investigaciones y estudios sobre: la abundancia y condición de alimentos de subsistencia tradicional	1. Porcentaje de conocimientos tradicionales y prácticas culturales asociados con el uso, producción,

tradicional sobre prácticas culturales relacionadas a la producción, uso, protección y/o abundancia alimentos.	realizados por los Pueblos Indígenas.	protección y abundancia de recursos y fuentes de alimentos tradicionales que todavía se usan con frecuencia comparado con puntos de referencia del pasado.
2. Número de programas y proyectos existentes en las comunidades para saneamiento de hábitats contaminados y el porcentaje de los mismos iniciados, gerenciados, dirigidos o evaluados por miembros de la comunidad indígena.	2. Número de programas activos en las comunidades indígenas para restaurar las especies de plantas o animales alimenticios y/o los hábitats de los mismos y medir los impactos de los mismos después de su implementación.	2. Porcentaje de recursos tradicionales de alimentos de subsistencia (plantas o animales) que se encuentran intactos, viables, productivos, sanos y libres de contaminación (por contaminantes tóxicos, OGMs, etc.) comparado con el porcentaje de plantas y animales de subsistencia que muestran señas de enfermedades, contaminación tóxica, reducción de población y otros efectos.
3. Número de programas existentes de gobiernos, agencias, ONGs u otras entidades ajenas para saneamiento y restauración de los hábitats contaminados o afectados.	3. Número de estudios iniciados por comunidades indígenas y/o agencias ajenas para comparar niveles del uso de alimentos tradicionales con niveles de enfermedades relacionadas con la dieta, índices de suicidio y otros factores de salud físico, mental o social.	3. Cambios en la cosecha mensual o anual de plantas y animales usados tradicionalmente y los motivos por disminuciones, cambios y/o restricciones algunos.
	4. Número de estudios o evaluaciones efectuados por comunidades indígenas y otros en asociación con los Pueblos Indígenas para evaluar los impactos del desarrollo impuesto (presas, deforestación, urbanización, agricultura industrial, operaciones mineras, perforación, etc.) sobre las tierras, territorios y recursos de subsistencia de los Pueblos Indígenas.	4. Número de plantas y animales alimenticios tradicionales que han sido declarados amenazados, han experimentado reducciones de población y/o han desaparecido (se sugiere realizar comparaciones entre las condiciones actuales y las condiciones de hace 50 años y hace 10 años, según los informes de los usuarios de los productos de subsistencia así como los estudios existentes de gobiernos, agencias y organizaciones) ; el número que actualmente se considera amenazado
		5. Niveles de contaminantes introducidos en el medio ambiente (p.ej. mercurio, COPs, plaguicidas y otros químicos agrícolas, contaminantes genéticos, etc.) presentes en los alimentos tradicionales de subsistencia, inclusive la leche materna.

3. Consumo y preparación de plantas y animales tradicionales alimenticios y medicinales, que incluye el uso ceremonial y cultural así como también el uso diario en el hogar.

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
	1. Número de programas en operación que educan a los miembros de la comunidad sobre beneficios nutricionales y de salud así como el significado cultural de alimentos tradicionales.	1. Porcentaje de casas en una comunidad que usan alimentos tradicionales y de subsistencia con frecuencia, comparado con el porcentaje hace un número acordado de años en el pasado (5, 10 o 25 dependiendo de la historia de la comunidad); Porcentaje de la dieta familiar constituida por alimentos tradicionales (semanalmente, mensualmente y anualmente) comparado con alimentos “introducidos” (ejemplos, alimentos procesados, alimentos importados, OGMs etc.).
	2. Número de estos programas iniciados por grupos y agencias ajenas de la comunidad comparados con el número que son iniciados y dirigidos por la comunidad propia.	2. Porcentaje de miembros de la comunidad y/o familias que todavía participan en actividades tradicionales de subsistencia (comparado con el porcentaje hace 50 años, hace 10 años o otro número de años que sea apropiado

		para determinar el índice de aumento o disminución.
		3. Porcentaje de alimentos y artículos relacionados a alimentos que se usan tradicionalmente en ceremonias que actualmente se usan todavía comparado con el porcentaje hace un número acordado de años en el pasado (5, 10 o 25 años dependiendo de la historia de la comunidad.

4. Práctica y uso continuo de ceremonias, danzas, oraciones, cantos y cuentos y otras tradiciones culturales relacionadas al uso de alimentos tradicionales y prácticas de subsistencia

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de instituciones, sociedades y líderes tradicionales que inician o toman responsabilidad para ceremonias tradicionales y actividades religiosas relacionadas a alimentos tradicionales o usando los mismos (p.ej. sembrando, cosechando cuidando, recolectando, cazando, pescando, preparando y sirviendo).	1. Porcentaje de mujeres, jóvenes, hombres y ancianos que participan en la transferencia de conocimientos a través de ceremonias tradicionales y actividades religiosas relacionadas a alimentos tradicionales o usando los mismos (p.ej. sembrando, cosechando cuidando, recolectando, cazando, pescando, preparando y sirviendo).	1. Número o porcentaje de miembros de la comunidad quienes participan en las ceremonias tradicionales y prácticas culturales; porcentaje de ellos que son jóvenes.
2. Número de instituciones contemporáneas que facilitan y apoyan la continuación de estas ceremonias tradicionales y actividades culturales.		2. Número de prácticas tradicionales y culturales asociadas con el uso, la protección y abundancia de fuentes y recursos de alimentos que a un se usan frecuentemente (p.ej. cantos, ceremonias, cuentos, danzas, relaciones de clanes y otras prácticas).
3. Número de instituciones tradicionales existentes para asegurar la transmisión de conocimientos tradicionales sobre prácticas culturales y ceremoniales relacionadas específicamente a la producción, uso, protección y/o la abundancia de alimentos y el uso de alimentos tradicionales en estas prácticas.		3. Número o porcentaje de miembros de la comunidad que participan activamente en estas prácticas culturales y ceremoniales.

5. Preservación y uso continuo de la lengua y nombres tradicionales para alimentos y procesos (la siembra, caza, recolección, cosecha, pesca o preparación de alimentos.)

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de instituciones, sociedades y líderes tradicionales que toman responsabilidad para la continuación del idioma tradicional, cantos, cuentos, etc relacionados al uso tradicional de alimentos (p.ej. sembrando, cosechando, cuidando, recolectando, cazando, pescando, preparando y sirviendo).	1. Porcentaje de la juventud que participa activamente en programas para aprender el idioma tradicional incluyendo nombres para alimentos tradicionales y prácticas relacionadas a la alimentación.	1. Porcentaje de miembros de la comunidad que conocen las palabras, cantos, danzas y cuentos asociados con la recolección, producción, cuidado, preparación y uso de alimentos tradicionales.
2. Número de instituciones contemporáneas que facilitan y apoyan la continuación del idioma, cantos, cuentos, etc. tradicionales relacionados al uso de alimentos tradicionales.		1. Porcentaje de miembros de la comunidad que hablan con fluidez el idioma indígena y el porcentaje de hogares en las cuales un idioma indígena es el idioma principal y el aumento o disminución de ese índice comparado con el porcentaje hace un número determinado de años en el pasado (p.ej. 10 años o 25 años).

6. Integridad y acceso a los sitios sagrados para propósitos ceremoniales relacionados al uso de alimentos tradicionales.

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Porcentaje de sitios tradicionalmente	1. Porcentaje de programas existentes para	1. Porcentaje total de sitios

usados para actividades ceremoniales, religiosas y de subsistencia tradicional actualmente bajo la reconocida posesión, control, jurisdicción y protección de indígenas.	devolver el uso, control, posesión y jurisdicción de estos sitios a los Pueblos Indígenas.	tradicionalmente usados para actividades ceremoniales, religiosas y de subsistencia tradicional dentro de las tierras tradicionales y territorios que actualmente se usan con frecuencia comparado con puntos de referencia establecidos en el pasado (uso tradicional, tratados, número de años, etc)
2. Porcentaje de estos sitios amparados por otras formas de protección (p.ej. gobierno federal o estatal) y/o que son áreas protegidas		2. Porcentaje de todos los sitios tradicionalmente usados para actividades ceremoniales, religiosas y de subsistencia tradicional dentro de los territorios actualmente reconocidos como territorios indígenas que actualmente se usan con frecuencia.
3. Porcentaje de sitios amparados por protección del gobierno estatal o federal y/o por una designación como área protegida a los cuales los Pueblos Indígenas tienen el pleno acceso.		3. Porcentaje de estos sitios actualmente bajo amenaza de profanación, destrucción, contaminación, etc.
4. Número de mecanismos existentes que cuentan con la plena participación y el acuerdo de los Pueblos Indígenas para resolver conflictos relacionados al acceso a, el control y uso de y la protección de sitios sagrados.		4. Porcentaje de conflictos que se resuelven a favor de los Pueblos Indígenas.

7. Migración y movimientos desde tierras tradicionales como un resultado de migración de zonas rurales a zonas urbanas, conflicto, traslados forzados, apropiación de tierras, cambio climático, y necesidad económica; patrones de regreso y relaciones de uso continuo de alimentos tradicionales

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de leyes/acuerdos existentes para facilitar y permitir el libre movimiento y regreso de Pueblos tradicionalmente móviles y para prácticas móviles de subsistencia (pastoreo, pesca, caza, recolección).	1. Número de leyes que se aplican y se implementan para facilitar el libre movimiento y regreso de Pueblos tradicionalmente móviles y para prácticas móviles de subsistencia (pastoreo, pesca, caza, recolección).	1. Porcentaje de personas o jóvenes que dejan la comunidad por temporadas, semi-permanentemente (al menos 2 años) o permanentemente (5 años o mas) por motivos de trabajo, motivos económicos u otros incluyendo aquellos que tienen un impacto sobre los recursos o subsistencia tradicional o el acceso a los mismos.
2. Número de leyes y acuerdos que habilitan el movimiento entre fronteras de los Pueblos Indígenas, inclusive el acceso a áreas de uso tradicional para subsistencia.	2. Nivel de cumplimiento con las leyes o acuerdos que existen para permitir el movimiento entre fronteras para fines de subsistencia, ceremoniales así como otros relacionados.	2. Porcentaje de aquellos que han regresado a las comunidades que usan sistemas alimentarios tradicionales y prácticas ceremoniales cuando regresan.
		3. Porcentaje de hogares y porcentaje de jóvenes que conservan o guardan el uso de alimentos tradicionales cuando se encuentran afuera de sus comunidades de origen.

8. Consultas efectivas para planeamiento, implementación y evaluación que aplican el principio de consentimiento libre, previo e informado y la plena participación de los miembros de la comunidad cuando programas de desarrollo son implementados por los estados, agencias ajenas u otras entidades y a qué grado se considera que las preocupaciones culturales son consideradas y abordadas.

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de leyes, sistemas legales y mecanismos existentes que son reconocidos y están siendo implementados (a nivel tradicional, tribal, estatal, nacional e internacional) para el reconocimiento, protección y restauración de sistemas de conocimiento colectivo de los Pueblos Indígenas relacionados a la alimentación y	1. Número de casos en los tribunales y quejas relacionados a abusos de los sistemas de conocimiento colectivo de los Pueblos Indígenas o derechos de propiedad intelectual interpuestos por los Pueblos Indígenas (símbolos, recursos genéticos, semillas y plantas, incluyendo plantas medicinales, etc).	1. Porcentaje de casos en los tribunales y quejas relacionados a derechos de propiedad intelectual o derechos de patrimonio cultural decididos a favor de los Pueblos Indígenas.

medicina tradicional (p.ej. derechos de propiedad intelectual, derechos de patrimonio cultural) incluyendo la protección de recursos genéticos.		
2. Número de programas existentes iniciados por los Pueblos Indígenas para validar, organizar, proteger y/o registrar los sistemas de conocimiento tradicional y resistir, oponer o impedir la malversación de su patrimonio cultural y biológico colectivo.	2. Número de consultas para planeamiento, implementación y evaluación con los miembros de la comunidad y representantes de los estados, agencias ajenas u otras entidades ; Porcentaje de miembros de la comunidad que participan en estas consultas, incluyendo ancianos, practicantes de métodos de subsistencia tradicional, productores de alimentos tradicionales, poseedores y usuarios de conocimientos tradicionales.	2. Alcance de que son consideradas y reflejadas la definición, entendimiento y prioridades sobre el “desarrollo” de los Pueblos Indígenas afectados en el planeamiento, implementación y evaluación de proyectos, incluyendo la preservación de sistemas y hábitats tradicionales alimentarios, sobre la base de evaluaciones por miembros de la comunidad que participan
	3. Nivel de participación de las comunidades y miembros de comunidades locales afectados en todos los estudios y evaluaciones relacionados a la producción y el uso de alimentos tradicionales y recursos y prácticas de subsistencia que se llevan a cabo en o cerca de sus tierras y áreas de uso tradicional.	3. Alcance de que los proyectos y propuestas de desarrollo que vienen de afuera de las comunidades indígenas respetan y apoyan a los derechos de consentimiento libre, previo e informado y la libre determinación según lo definido y evaluado por los miembros de la comunidad afectados, incluyendo los productores y usuarios de productos de subsistencia tradicionales.
	4. Nivel de participación en y control de los programas y proyectos por miembros de la comunidad, incluyendo los productores tradicionales de alimentos y productos de subsistencia, líderes culturales y ancianos en los territorios donde se llevan a cabo.	

9. Existencia y viabilidad de mecanismos e instituciones creados por, y accesible a los Pueblos Indígenas para la transmisión de conocimiento y prácticas tradicionales relacionados a la alimentación para generaciones futuras

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de políticas públicas y mecanismos que obligan a los gobiernos y otras partes interesadas a ser responsables ante los intereses de los Pueblos Indígenas sobre este tema.	1. Número de programas y mecanismos institucionales existentes, dirigidos y controlados por las comunidades indígenas (usando métodos de transmisión de conocimiento nuevos y/o tradicionales) para registrar y transmitir conocimiento tradicional sobre alimentación y prácticas de subsistencia.	1. Número de jóvenes, mujeres, ancianos y otros miembros de la comunidad que participan en y se benefician de estos programas.
2. Número de leyes, programas y políticas gubernamentales existentes y que están siendo implementados que apoyan y reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas de conservar y transmitir sus conocimientos tradicionales y tomar decisiones al respecto.	2. Nivel de que las nuevas tecnologías para documentación y transmisión de conocimientos sean accesibles y disponibles a la comunidad.	2. Número de Pueblos Indígenas y/o instituciones, incluyendo los jóvenes indígenas, que usan las nuevas tecnologías de comunicación y métodos de transmisión de conocimientos para transmitir y consultar el conocimiento tradicional sobre alimentos tradicionales, amenazas a los alimentos tradicionales y prácticas culturales relacionadas de los Pueblos Indígenas y/o para promover el apoyo para la protección de los sistemas alimentarios tradicionales de los Pueblos Indígenas.
3. Alcance de que los Pueblos Indígenas tienen control sobre los sistemas educativos y escuelas locales y utilizan estos sistemas para transmitir conocimientos relacionados a la producción y uso de alimentos tradicionales y prácticas culturales relacionadas.		3. Número o porcentaje de jóvenes indígenas en una comunidad, tribu o nación que consideran que sus alimentos tradicionales y prácticas tradicionales sean relevantes en el mundo de hoy (dinámicos, vivaces, esenciales para el éxito, la identidad cultural, la salud y sobrevivencia).

10. Capacidad en las comunidades y Pueblos Indígenas para adaptabilidad, recuperación, resistencia y/o

restauración del uso y producción de alimentos tradicionales en respuesta a condiciones económicas, políticas y/o medioambientales en estado de cambio.

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de programas administrados por la comunidad para re-establecer fuentes y prácticas y/o conocimientos alimentarios perdidos o amenazados (incluye los que responden a la adaptación a condiciones medioambientales, políticas, culturales y/o económicas en estado de cambio).	1. Existencia y alcance de participación en las discusiones a nivel de comunidad y la toma de decisiones sobre la necesidad y/o conveniencia de adaptar métodos tradicionales y fuentes de alimentación a cambios de condiciones, incluyendo nivel de participación por los ancianos, jóvenes, líderes culturales, mujeres y practicantes tradicionales.	1. Porcentaje de miembros de comunidades indígenas que continúan usando y produciendo alimentos tradicionales en sus territorios al mismo tiempo adaptando a condiciones de cambios (migración, cambios medioambientales, etc.).
	2. Número de nuevas tecnologías o métodos que sean sostenibles en relación a la cultura y el medio ambiente que están en uso o están siendo desarrollados para la producción alimentaria o actividades relacionadas (p.ej. producción de energía sostenible, purificación de agua, riego, control natural de plagas, etc.) con el acuerdo y la participación de los practicantes locales	2. Número de tradiciones y recursos alimentarios indígenas que han resistido, adaptado y/o han sido reincorporados en nuevas situaciones o lugares (nuevas ubicaciones y residencias, matrimonios interculturales, o como una reacción a los impactos ocasionados por cambios climáticos, etc.) de manera que sea consistente con la integridad cultural indígena y el bienestar según lo define los practicantes.
	3. Número de estudios o evaluaciones realizados por o con la participación de los miembros de la comunidad para evaluar los impactos de las nuevas tecnologías y métodos de producción y uso de alimentos sobre la integridad de cultura tradicional, la salud, las capacidades de restauración de alimentos tradicionales y otros factores (ya sea que inhiben o mejoran).	3. Número de diferentes actividades iniciadas por indígenas para ganar ingresos relacionadas con los alimentos tradicionales, sistemas agroecológicos y alimentarios indígenas, conocimientos y prácticas.

11. Capacidad de los Pueblos Indígenas de utilizar e implementar derechos reconocidos, normas y criterios jurídicos así como también las estructuras de auto-gobierno para promover y defender su soberanía alimentaria a nivel local, tribal, comunitario, nacional e internacional

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Existencia o número de políticas públicas, instituciones, tratados, acuerdos y leyes que respetan y apoyan la libre determinación indígena, autonomía y la soberanía alimentaria en todos los niveles.	1. Número de políticas públicas, instituciones, tratados, acuerdos y leyes que están siendo eficazmente y activamente implementados que respetan y apoyan la libre determinación indígena, autonomía y la soberanía alimentaria en todos los niveles. (a nivel local, tribal nacional e internacional).	1. Número de Pueblos Indígenas (como personas y comunidades) que conocen, implementan, se benefician de y han incorporado el derecho a la alimentación y soberanía alimentaria en armonía con sus realidades diversas y libre determinación.
2. Número de instituciones gubernamentales asociadas con programas y presupuestos (incluyendo presupuestos nacionales) que están dedicados específicamente o exclusivamente a Pueblos Indígenas.	2. Número de programas en las comunidades indígenas que informan y ayudan a los miembros, líderes y practicantes de la comunidad para que conozcan sus derechos y los mecanismos y procesos disponibles para hacer valer estos derechos y el número de participantes en dichos programas (en general y también específico para mujeres, jóvenes y ancianos).	2. Número de miembros de la comunidad indígena, incluyendo líderes comunitarios que entienden la relación entre los derechos de libre determinación, autogobierno, soberanía, autonomía, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y la salud y el bienestar de la comunidad.
3. Número y eficacia de los mecanismos para impedir y reparar la denegación de los derechos a la alimentación, soberanía alimentaria y subsistencia en todos los niveles (nivel tribal, local estatal, nacional e internacional).	3. Número de casos jurídicos y quejas interpuestas por Pueblos Indígenas para impedir o parar actividades que amenazan o debilitan su soberanía alimentaria; los resultados finales de dichos casos y quejas (el porcentaje de fallos a favor o en contra de los intereses de los Pueblos Indígenas).	3. Número de comunidades indígenas que practican la soberanía alimentaria a través de estructuras de autogobierno y la aseveración de sus derechos por diversos mecanismos.
4. Número de ordenanzas y leyes existentes aprobadas por los organismos		

gubernamentales propios de los Pueblos Indígenas e instituciones de liderazgo relacionadas a la protección de soberanía alimentaria y tierras, territorios y recursos de producción alimentaria; número de leyes nacionales, estatales o provinciales que apoyan y/o debilitan a estas ordenanzas y leyes tribales.		
---	--	--

Tabla 2 : . Tabla de indicadores consolidados de la 2^{da} Consulta Global sobre el Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria para Pueblos Indígenas: Indicadores para seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y desarrollo sostenible.

1. Acceso a, y seguridad e integridad de las tierras, territorios y recursos naturales, sitios sagrados y áreas ceremoniales usados para la producción, cosecha y/o recolección de alimentos tradicionales así como para fines culturales y ceremoniales relacionados.		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de disposiciones constitucionales, políticas, programas y medidas legislativas y administrativas (a nivel nacional, estatal, local/tribal y/o internacional) existentes para la demarcación, el reconocimiento jurídico, administración, protección y conservación de tierras, territorios, recursos de subsistencia, áreas ceremoniales y sitios sagrados tradicionalmente usados por los Pueblos Indígenas.	1. Número de disposiciones constitucionales, políticas, programas y medidas legislativas y administrativas (a nivel nacional, estatal, local/tribal y/o internacional) para la demarcación, el reconocimiento jurídico, administración, protección y conservación de tierras, territorios, recursos de subsistencia, áreas ceremoniales y sitios sagrados tradicionalmente usados por los Pueblos Indígenas que están siendo implementados eficazmente.	1. Porcentaje de tierras, territorios, recursos de subsistencia, áreas ceremoniales y sitios sagrados tradicionalmente usados por los Pueblos Indígenas para subsistencia y producción alimentaria a los cuales los Pueblos Indígenas todavía tienen pleno acceso y/o control y que están demarcados por ley o de algún otro modo reconocidos hoy comparado con puntos de referencia establecidos en el pasado (p.ej. tierras reconocidas en tratados y acuerdos, áreas de uso original o tradicional.)
2. Número de políticas, programas, medidas legislativas y administrativas y mecanismos jurídicos (a nivel nacional, estatal, local o tribal e internacional) que restringen, limitan, respetan o amparan el uso de y acceso a las tierras, territorios, recursos de subsistencia, sitios sagrados y áreas ceremoniales tradicionalmente usados por los Pueblos Indígenas.	2. Número de casos en los tribunales o impugnaciones jurídicas interpuestas contra medidas, políticas o programas que restringen o limitan el uso de y su acceso a las tierras, territorios, recursos de subsistencia, sitios sagrados y áreas ceremoniales tradicionalmente usados por los Pueblos Indígenas y el porcentaje de los conflictos resueltos a favor de los Pueblos Indígenas	2. Porcentaje de tierras, territorios y recursos de subsistencia usados tradicionalmente para la producción alimentaria (agricultura, pesca, caza, recolección y pastoreo) así como usos ceremoniales relacionados que actualmente están siendo usados por los Pueblos Indígenas comparado con puntos de referencia establecidos en el pasado (hace 5, 10 o 20 años, etc.); Porcentaje que han mantenido su plena capacidad productiva comparado con el porcentaje que actualmente están dañados, reducidos, contaminados, etc.
2. Abundancia, escasez y/o amenazas a semillas tradicionales, plantas medicinales y alimenticias, y animales alimenticios, así como las prácticas culturales asociadas con su protección y sobrevivencia.		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de programas y proyectos existentes en las comunidades para saneamiento y restauración de los hábitats afectados y/o restauración de especies de plantas o animales alimenticios por programas de gobiernos, corporaciones, agencias, OGNs u otras entidades ajenas; número de dichos programas que son iniciados, dirigidos y/o evaluados por miembros de la comunidad indígena.	1 Número de investigaciones y estudios sobre la abundancia y condición de los alimentos de subsistencia tradicional en base a los cambios observados en la cosecha mensual o anual de plantas y animales alimenticios y los motivos de cambios algunos; número de programas y políticas iniciados como resultado de esto y el porcentaje de estos llevados a cabo por los Pueblos Indígenas y las comunidades.	1. Porcentaje de prácticas culturales tradicionales asociadas con el uso, producción, protección y abundancia de recursos y fuentes de alimentos tradicionales que todavía se usan con frecuencia comparado con un punto de referencia del pasado.
2. Número de programas iniciados y dirigidos por la comunidad u otras iniciativas existentes que educan sobre las amenazas actuales a las prácticas y recursos de subsistencia (contaminación medioambiental, destrucción de hábitat, pérdida de conocimientos tradicionales y del idioma indígena, malversación y uso	2. Número de estudios iniciados por comunidades indígenas y/o agencias ajenas para comparar el nivel del uso de alimentos tradicionales con los niveles de enfermedades relacionadas con la dieta (diabetes, desnutrición, mortalidad infantil, salud maternal, obesidad, índices de suicidio y otros factores de salud física,	2. Porcentaje de recursos tradicionales de alimentos de subsistencia (plantas o animales) y hábitats que se encuentran intactos, viables, productivos, sanos y libres de contaminación (por contaminantes tóxicos, OGMs, etc.) comparado al porcentaje de plantas y animales de subsistencia que muestran

inapropiado de los recursos biológicos, modificación genética, etc.)	mental o social.)	señas de enfermedades, contaminación tóxica, reducción de población en base a cambios observados en las cosechas mensuales o anuales y otros efectos.
3. Número de leyes, ordenanzas y disposiciones existentes para proteger a las plantas y animales usados tradicionalmente para subsistencia así como sus hábitats contra el uso excesivo, destrucción medioambiental, malversación, contaminación, etc. Porcentaje de estos que han sido desarrollados y/o están siendo implementados por y/o en asociación con los Pueblos Indígenas.	3. Número de estudios o evaluaciones efectuados por comunidades indígenas y otros en asociación con los Pueblos Indígenas para evaluar los impactos del desarrollo impuesto (presas, deforestación, urbanización, agricultura industrial, operaciones mineras, perforación, etc.) y contaminantes medioambientales introducidos (p.ej. mercurio, COPs, plaguicidas y otros químicos agrícolas, etc.) sobre los alimentos tradicionales de subsistencia incluyendo la leche materna.	4. Número de plantas y animales alimenticios tradicionales que han sido declarados amenazados, han experimentado reducciones de población y/o han desaparecido (se sugiere realizar comparaciones entre las condiciones actuales y las condiciones hace 50 años y hace 10 años, según los informes de los usuarios de los productos de subsistencia así como los estudios existentes de gobiernos, agencias y organizaciones ajenas) ; el número que actualmente se considera amenazado.
3. Uso y transmisión de métodos, conocimientos, idiomas, ceremonias, danzas, oraciones, historias orales, cuentos y cantos relacionados a alimentos tradicionales y prácticas de subsistencia y el uso continuo de alimentos tradicionales en la dieta cotidiana así como en las prácticas culturales y ceremoniales relevantes.		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de instituciones tradicionales u otros mecanismos o programas existentes para transmisión de conocimientos tradicionales, idiomas y prácticas culturales relacionados a la producción, uso, protección preparación y/o abundancia alimentos.	1. Número de jóvenes, mujeres, ancianos y otros miembros de la comunidad que participan en y se benefician de estos programas para registrar y transmitir conocimientos tradicionales sobre prácticas alimentarias y de subsistencia.	1. Porcentaje de casas de la comunidad que usan alimentos tradicionales y de subsistencia como una parte regular de la dieta, comparado con el porcentaje hace un número acordado de años en el pasado (5, 10 o 25, dependiendo de la historia de la comunidad); Porcentaje de todas las dietas familiares constituida por alimentos tradicionales (semanalmente, mensualmente y anualmente) comparado con alimentos “introducidos” (ejemplos, alimentos procesados, alimentos importados, OGMs etc.).
1. Número de programas y mecanismos institucionales existentes, dirigidos y controlados por las comunidades indígenas (usando métodos de transmisión de conocimiento nuevos y/o tradicionales) para registrar y transmitir conocimientos tradicionales sobre actividades tradicionales de producción alimentaria y de subsistencia así como conocimientos y prácticas culturales relacionados.	2. Número de programas iniciados y dirigidos por la comunidad u otras iniciativas existentes que educan sobre el valor nutritivo, los beneficios de salud y el significado cultural de los alimentos tradicionales y los métodos de producción alimentaria sostenibles en relación al medio ambiente y culturalmente relevantes; número de dichos programas en operación iniciados por grupos o agencias ajenos de la comunidad.	1. Porcentaje de miembros de la comunidad que conocen los métodos tradicionales de recolección, producción o preparación de alimentos, incluyendo el idioma tradicional, cantos, danzas, cuentos y ceremonias asociados con estas prácticas tradicionales; Porcentaje de miembros de la comunidad que participan en y usan estas prácticas y el porcentaje de ellos que son jóvenes.
2. Número de leyes, programas y políticas gubernamentales existentes e implementados que apoyan y reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas de conservar, proteger y transmitir sus conocimientos tradicionales, controlar sus sistemas educativos y tomar decisiones al respecto.	3. Número o porcentaje de jóvenes indígenas en una comunidad, tribu o nación que consideran o expresan que sus alimentos tradicionales y prácticas tradicionales son relevantes en el mundo de hoy (dinámicos, vivaces, esenciales para el éxito, la identidad cultural, la salud y sobrevivencia).	3. Porcentaje de alimentos y artículos relacionados a alimentos que se usan tradicionalmente en ceremonias que actualmente se usan todavía comparado con el porcentaje hace un número acordado de años en el pasado (5, 10 o 25 años dependiendo de la historia de la comunidad).
4. Capacidad en las comunidades y Pueblos Indígenas para adaptabilidad, recuperación y/o restauración del uso y producción de alimentos tradicionales en respuesta a condiciones de cambio, entre ellos la migración, el desplazamiento, urbanización y cambios medioambientales		
Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de programas administrados por la comunidad para re-establecer fuentes y prácticas y/o conocimientos alimentarios perdidos o amenazados (incluye los que responden a la adaptación a condiciones medioambientales, políticos,	1. Existencia y alcance de participación en las discusiones a nivel de comunidad y la toma de decisiones sobre la necesidad y/o conveniencia de adaptar métodos tradicionales y fuentes de alimentación a cambios de condiciones, incluyendo nivel	1. Porcentaje de miembros de comunidades indígenas que continúan usando y produciendo alimentos tradicionales en sus territorios al mismo tiempo adaptando a condiciones de cambios (migración, cambios

culturales y/o económicos en estado de cambio).	de participación por los ancianos, jóvenes, líderes culturales, mujeres y practicantes tradicionales.	medioambientales, etc.).
1. Número de leyes/acuerdos existentes para facilitar y permitir el libre movimiento y regreso de Pueblos tradicionalmente móviles y para prácticas móviles de subsistencia (pastoreo, pesca, caza, recolección), incluyendo entre fronteras internacionales.	2. Número de nuevas tecnologías o métodos que sean sostenibles en relación a la cultura y el medio ambiente que están en uso o están siendo desarrollados para la producción alimentaria o actividades relacionadas (p.ej. producción de energía sostenible, purificación de agua, riego, control natural de plagas, etc.) con el acuerdo y la participación de los practicantes locales y el número de estudios o evaluaciones realizados o con la participación de miembros de la comunidad para evaluar los impactos de estas nuevas tecnologías.	1. Porcentaje de personas o jóvenes que dejan la comunidad por temporadas, semi-permanentemente (al menos 2 años) o permanentemente (5 años o mas) por motivos de trabajo, económicos, de subsistencia u otros motivos; Qué porcentaje de aquellos que regresan a las comunidades vuelven a usar los sistemas alimentarios tradicionales y prácticas ceremoniales y culturales relacionadas.
	2. Número de Pueblos Indígenas y/o instituciones, incluyendo los jóvenes indígenas, que usan las nuevas tecnologías de comunicación y métodos de transmisión de conocimientos para transmitir y consultar el conocimiento tradicional sobre alimentos tradicionales, amenazas a los alimentos tradicionales de los Pueblos Indígenas y prácticas culturales relacionadas y/o para promover el apoyo para la protección de los sistemas alimentarios tradicionales de los Pueblos Indígenas.	2. Número de tradiciones y recursos alimentarios indígenas que han resistido, adaptado y/o han sido reincorporados en nuevas situaciones o lugares (nuevas ubicaciones y residencias, matrimonios interculturales, como una reacción a los impactos ocasionados por cambios climáticos, adaptados como actividades para ganar ingresos, etc.) de manera que sea consistente con la integridad cultural indígena y el bienestar según lo define los practicantes.

5. Capacidad de los Pueblos Indígenas de ejercer e implementar sus derechos incluyendo la libre determinación y el consentimiento libre, previo e informado, así como sus estructuras de autogobierno para promover y defender su soberanía alimentaria y aspectos relacionados a su desarrollo.

Indicadores estructurales	Indicadores de procesos	Indicadores de resultados
1. Número de leyes, sistemas legales y mecanismos existentes y que están siendo implementados (a nivel tradicional, tribal, estatal, nacional e internacional) para el reconocimiento, la protección, restauración y/o reparación de abusos de los sistemas de conocimiento colectivo y patrimonio cultural biológico de los Pueblos Indígenas y otros aspectos de su derecho a la alimentación y soberanía alimentaria.	1. Número de casos en los tribunales y quejas interpuestas para impedir y/o reparar abusos del derecho de los Pueblos Indígenas a sus sistemas de conocimiento colectivo y patrimonio cultural biológico (símbolos, recursos genéticos, semillas y plantas, etc.) para parar proyectos propuestos de desarrollo no sostenibles o para defender de alguna otra manera su soberanía alimentaria.	1. Número de comunidades indígenas que practican la soberanía alimentaria a través de estructuras de autogobierno y la aseveración de sus derechos por diversos mecanismos.
2. Número de políticas públicas, instituciones, tratados, acuerdos y leyes existentes que respetan y apoyan los derechos de los Pueblos Indígenas a la libre determinación, consentimiento libre, previo e informado, autonomía, soberanía alimentaria y el derecho de subsistencia en todos los niveles; número o porcentaje que están siendo implementados eficazmente y el número que se incumplen.	2. Número de consultas para planeamiento, implementación y evaluación con los miembros de la comunidad y representantes de los estados, agencias ajenas u otras entidades; Porcentaje de miembros de la comunidad que participan en y/o toman un papel de liderazgo en estas consultas y las actividades y programas que resultan de las mismas, incluyendo ancianos, practicantes de métodos de subsistencia tradicional, productores de alimentos tradicionales, poseedores y usuarios de conocimientos tradicionales.	2. Número de proyectos y propuestas de desarrollo que vienen de afuera de las comunidades indígenas que respetan y apoyan los derechos de consentimiento libre, previo e informado y la libre determinación según lo definido y evaluado por los miembros de la comunidad afectados, incluyendo los productores y usuarios de productos de subsistencia tradicional.
3. Número de ordenanzas y leyes existentes aprobados por los organismos gubernamentales propios de los Pueblos Indígenas e instituciones de liderazgo relacionadas a la protección de soberanía alimentaria, tierras, territorios y recursos de producción alimentaria; número de leyes nacionales, estatales, provinciales	3. Número de programas en las comunidades indígenas que informan y ayudan a los miembros, líderes y practicantes de la comunidad para que conozcan sus derechos y los mecanismos y procesos disponibles para hacer valer estos derechos y el número de participantes en dichos programas (en general y también	3. Número de miembros de la comunidad indígena, incluyendo líderes comunitarios que entienden la relación entre los derechos de libre determinación, autogobierno, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y la salud y el bienestar de la comunidad.

que apoyan y/o debilitan a estas ordenanzas y leyes de comunidades tribales o indígenas.	especifico para mujeres, jóvenes y ancianos).	
--	---	--

Anexo 3. Lista de identificación de dieta tradicional Rarámuri

Fuente: Albino Mares Trias, Comida de los Tarahumara, CONACULTA, Culturas Populares, México, 1999.

Tarahumara	Español	Científica [género especie (familia)]
Masana	manzana	Malus syvestris (Rosaceae)
Sajuani	San Juan	Malus baccata
cho'coasi	San Miguel	Malus sylvestris
Jino	fina	Malus sylvestris
ru' lasi	durazno	Prunus pérsica (Rosaceae)
chuná	higo de la casa	Ficus carica (Moraceae)
Nerúgame		
plátano	plátano	Musa paradisiaca (Musaceae)
Ganarsi	granada	Punica granatum (Punicaceae)
Toronja	toronja	Citrus grandis (rutaceae)
Sansigra	sidra	Citrus medica
Limó	limón	Citrus limonia
Nalaso	naranja	Citrus sinensis
Lima	lima	Citrus aurantifolia
nalaso-lima	naranja-lima	Citrus aurantium
manco	mango	Mangifera indica (Anacardiaceae)
sunú	maíz	Zea mays (Graminae)
behualí	duro	Zea mays (Graminae)
ojchili	pinto-negro	Zea mays (Graminae)
chapalote	malpache o mayabachi	Zea mays, cultivar: "Reventador"
sonorenio	híbrido	Zea mays, híbrido comercial, introducido
rosilí	blando	Zea mays, cultivar: "Blandito de Sonora"
sajuani	San Juan	Zea mays, híbrido de "Blandito de Sonora"
si'liguchi	dulce	Zea mays, cultivar "Maiz Dulce"
áhuisi	ajo	Zea mays, cultivar: "Apachito" y "Cristalino de Chihuahua"
sunú o'lichila	hongo del maíz	Ustilago zeae (Ustilaginaceae)
tri'ligó	trigo	Triticum aestivum (Graminae)
echabógame	barbón	Triticum aestivum (Graminae)
o'tosácame	blanco	Triticum aestivum (Graminae)
esuégame	alhuatoso	Triticum aestivum (Graminae)
muní	frijol	Phaseolus vulgaris
gusímini	chiroteo	Phaseolus vulgaris (Leguminosae)
rohuímini	azufrado	Phaseolus vulgaris
Bimala ga'huala	canelo	Phaseolus vulgaris
chucurámini	pájaro carpintero	Phaseolus vulgaris
matiguá	mantequilla	Phaseolus vulgaris
chibá busila	ojo de cabra	Phaseolus vulgaris
recamoli	tecómare	Phaseolus vulgaris
chícharo	chícharo	Pisum sativum (Leguminosae)
siyócame	verde	Pisum sativum (Leguminosae)
o'tosácame	blanco	Pisum sativum (Leguminosae)
o'limuni	yurimun	Vigna sinensis (Leguminosae)
muní frijol etc.		
rosabóchame	barroso [o pardo]	Vigna sinensis
elámuni	color sancgre	Phaseolus vulgaris
o'tosácame	blanco	Phaseolus vulgaris
o'chócame	negro	Phaseolus vulgaris
seboya	cebolla	Allium cepa (Liliaceae)
rechuí	ceboyín	Allium scaposum (y/o A. longifolium)

napá orégano	orégano	Monarda austromontana (Labiatae)
silantro	cilantro	Coriandrum sativum (Umbelliferae)
basote	epazote	Chenopodium ambrosioides (Chenopodiaceae)
gajpochi suma	talayote chiquito	Marsdenia sp. (Asclepiadaceae)
gajpochi	talayote	Cynanchum sp. (Asclepiadaceae)
Ri'hué	bisnaga	Ferocactus alamosanus (Cactaceae)
i'chulí	cholla	Mammillaria sp. (Cactaceae)
bitaya	pitaya	
echabógame	barbona	Cephalocereus leucocephalus (Cactaceae)
mahualí	hecho	Pachycereus pecten-aboriginum (Cactaceae)
bitaya	marismeña o roja	Lemaireocereus thurberii (Cactaceae)
napísala	pitaya ceniza	Echinocereus sp. (Cactaceae)
Romate huejchígame	tomate seca	Solanum madrense (Solanaceae)
	manteca	
huilá	nopal	
ropame	cara brillante o duraznillo	Opuntia sp. (Cactaceae)
rosabóchame	pardo	Opuntia sp.
rijulí	castilla	Opuntia ficus-indica
rijulí huejchégame	castilla con espinas	Opuntia ficus-indica
huejchala	espina larga o duraznillo de la sierra	Opuntia sp.
ejchilúrame	hojas redondas	Opuntia phaeacantha
o'li	gomilla (de un insecto)	Llavela axin
samó	samo	Willardia mexicana (Leguminosae)
ulibecha	cholla	Opuntia sp. (Cactaceae)
sibiri	sibiri	Opuntia sp.
selé	sotol	Dasyllirion leiophyllum (Agavaceae)
rejpisó	palmillo	Nolina sp. (Agavaceae)
ru'yá	palmillo de tierra caliente	(Palmae)
so	soco	Yucca schottii (Agavaceae)
chahuí	chahuí	Agave multifilifera (Agavaceae)
ri'yéchilí	tayéchuli	Agave polianthiflora
ojcome	mezcal verde	Agave wocomahi
O'tosá	Mexcal blanco	Agave shrevei
sapulí	lechuguilla	Agave bovicornuta
Gusime galírale nerúgame	Mezcal casero	Agave pacifica
Gusime gusírale nerúgame	Mezcal gusime del monte	Agave pacifica
galime	maguey	Agave americana var. Expansa
ahué	amole	Agave vilmoriniana
bailí	chiya	Salvia sp. (Labiatae)
oquí	oquí	Amaranthus hypochondriacus (Amaranthaceae)
goyohualí	conibare	Hyptis suaveolens (Labiatae)
U'lí	Uva del monte	Vitis arizonica (Vitaceae)
ahualí	tascate	Juniperus deppeana (Ericaceae)
O'chochí ajcala	Trompo (trompa) de perro	Gaultheria odorata (Ericaceae)
Rojá'ao'	Encino cusi	Quercus albocincta (Fagaceae)
napaco	napaco	Quercus arizonica
Ro'sili	rosiri	Quercus chihuahuensis
I'tulí	Hojas grandes	Quercus crassifolia
Pamai	pamai	Quercus coccolobifolia
sipurí	sipurí	Quercus durifolia
guchoa	Toje o pichoa	Phoradendron sp. (Loranthaceae)
ulé	fresno	Fraxinus pappilosa (Oleaceae)
ahuá	sauce	Salix sp. (Salicaceae)
ojcó	Pino	Pinus spp. (Pinaceae)
	(fló grande)	Pinus engelmannii, P. arizonica, Pinus ponderosa
	piñon	Pinus cembroides
rejchisa	Mata en un árbol	Tillandsia sp. (Bromeliaceae)
	Mata del cerro	Tillandsia sp.

í'quí gahuichí nerúgame	Orquíde de las piedras	Oncidium sp. (Orchidiaceae)
í'quí 'ligue rojachí	Orquíde de los encinos	
Ra'machí	ramachi	Pitcairnia palmeri (Bromeliaceae)
machí	machi	Cyperus sp. (Cyperaceae)
nalaso	naranja	Citrus sinensis (Rutaceae)
ahualí	táscate	Juniperus deppeana (Cupressaceae)
Gasalá júcame	Te limón	Cymbopogon sp. (Graminae)
Masania jami nerúgame	Gordo lobo o manzanilla del campo	Gnaphalium sp. (Compositae)
aureli	laurel	Litsea glaucescens var. Subsolitaria (Lauraceae)
gajabe	Café de los pobres	Abelmoschus esculentus (Malvaceae)
Ro'coló	madroño	Arbutus glandulosa (Ericaceae)
ulúbasi	madroño	Arbutus arizonica, A. Xalapensis
Nohuí ro'colochi chucúgame	Gusano del madroño	Eucheira sociales (Lepidoptera, Pieridae)
Nohuí gasálichí o'chérame	Gusano del pino seco	
bajchí	Calabaza	
gamá	sehualca	Cucúrbita mixta (Cucurbitaceae)
chiquiote	chilacayote	Cucúrbita ficifolia
ulísini	De la barranca	Cucúrbita mixta
ihuérasini	De la sierra	Cucúrbita pepo
A'lú	sandía	Citrullus lanatus (Cucurbitaceae)
Re'loe	papa	Solanum tuberosum (Solanaceae)
Re'loe gahuírolo	Papa coyote	Salanum fendlerii
chayote	chayote	Sechium edule (Cucurbitaceae)
omá	Caña	
molote	Molote o sorgo	Sorghum bicolor (graminae) cultivar: cf "Fargo" cf "White Milo"
bacasahui	Caña de espiga	Sorghum bicolor
omá	Caña de azúcar	Saccharum officinarum (graminae)
O'colí	Chile	
Ba'légui	verde	Capsicum annuum var. Annuum (Solanaceae)
sibili	piquín	Capsicum annuum var. glabriusculum
sulagoma	Pico de pájaro	Capsicum annuum var. annuum
caríbio	caríbio	Capsicum annuum var. annuum
romate	tomate	Lycopersicon lycopersicum (Solanaceae)
Romate gajégame	Tomate con cascara o tomatillo	Physalis ssp. (Solanaceae)
huejcogui	hongo	
Bamanú nerúgame	Tiempo de aguas	Amanita caesarea (Agaricaceae)
guhuéquigui	temporal	Undetermined
Repoma bamunú nerúgame	Blanco de las aguas	Undetermined
guichihuá	Chicamote del campo o chichihuaca	Dioscórrea remotiflora (Dioscoreaceae)
gusilí	gusali	Prionosciadium madrese (Umbelliferae)
amai	pamay	Dahlia sherffii (Compositae)
salabí	sarabiqui	Prionosciadium townsendii (Umbelliferae)
gajpia	cápiro	Jarilla chocola (Compositae)
Ga'mulí	jicama	Exogonium bracteatum (Convolvulaceae)
Ma'lachi	malachi	Undetermined
chiná	chinaca	Cirsium mexicanum (Compositae)
huasá	pamita	Posible ornithocarpa torulosa Sisymbrium Wootonii Rorripa microstittis
So'chili [o rochíhualí]	Pata de cuervo	Lepidium virginicum (Cruciferae)
gujukui	Zacate de gujuge	Cosmos parviflorus (Compositae)
sepé	sepé	Bidens pilosa (Compositae)
sitori	trompillo	Ipomoea hirsutula (Convolvulaceae)
A'lásini	mostaza	B sica rapa ssp. Sylvestris (Cruciferae)
Napá o'cógame	Orégano coyote	Monarda austromontana (Labiatae)
Sa'luchi	verdologa	Portulaca oleracea (Portulacaceae)
sipalí	sipariqui	Eysenhardtia polystachya (Leguminosae)

sehuáchili	Quelite de invierno	Jacobinia candicans (Acanthaceae)
Chiclite	chichiquelite	Dryopetalon runcinatum var. Laxiflorum
Huasolí	Quelite de aguas	Amaranthus hybridus (Amaranthaceae)
rehué	rehueque	Anoda cristata (Malvaceae)
Chuná jami nerúgame	chalate	Ficus máxima (Moraceae)
huajtolí	descalama	Ficus petiolaris
galagá	bainoro	Celtis iguanaea (Ulmaceae)
huayabe	guayaba	Psidium guajava (Myrtaceae)
huamóchili	huamochil	Pithecellobium dulce (Leguminosae)
O'losí	Palo amarillo	Berberis longipes (Berberidaceae)
Apái	chapote	Casimiroa edulis (Rutaceae)
golaro	mora	Rubus sp. (Rosaceae)
huejco	jeco	Prunus zinggii (Rosaceae)
Gaje	tempisque	Mastichodendron angustifolium (Sapotaceae)
Apachi o apache	papachi	Randia echinocarpa (Rubiaceae)
A'cagueli	Papachi chiquito	Randia watsonii (Rubiaceae)
U'chaga	tescalama	Bumelia persimilis ssp. Subsessiliflora (Sapotaceae)
Cho'ca	arián	Psidium sartorianum (Myrtaceae)
apulí	apuri	Morus microphylla (Moraceae)
Rajcú jami nerúgame	Palma del monte	Sabal uresana (Palmae)
ajcabi	pochote	Ceiba acuminata (Bombaceae)
Ro'sí	Palo blanco	Ipomoea arborecens (Convolvulaceae)
Julia	ihualama	Vitex mollis (Verbenaceae)
mechuí	tepehuaaje	Lysiloma divaricatum
		Lysiloma watsonii (Leguminosae)
gamuchini	camuchín	Ficus pertusa (Moraceae)
Mo'coguili	capulín	Prunus serótina ssp. Virens (Rosaceae)
usabi	usabi	Prunus gentryi
Ro'malí a'chigali	Talayote de castilla	Canavalia villosa (Leguminosae)
Gajpochí sogapi	Talayote con fruta lisita	Matelea cf petiolaris (Asclepiadaceae)

Anexo 4. Coordinación Interinstitucional PESA.

