

# Los retos de México en materia de derecho a la alimentación

INGRITH GABRIELA CARREÓN MORALES\*

El reconocimiento de un derecho tan importante y vital como es el derecho a la alimentación en el marco jurídico fundamental del país representa no sólo el establecimiento de una obligación estatal sino también uno de los primeros pasos en la ardua tarea para garantizarlo y adoptar medidas con miras a su progresividad, sobre todo ante el panorama desafiante de inseguridad alimentaria y de salud pública que enfrenta México en la actualidad.

Si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establecían medidas dirigidas a los grupos vulnerables que obligaban a garantizar el derecho a la alimentación de los pueblos y comunidades indígenas, así como de la niñez,<sup>1</sup> es hasta la reforma de octubre del año pasado de los artículos 4º y 27 constitucionales que no sólo se reconoce el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, sino que también se establece la obligación del Estado de garantizarla desde la perspectiva de seguridad alimentaria,<sup>2</sup> adoptando una política de “desarrollo rural integral y sustentable que garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”, de acuerdo con el artículo 27, fracción xx, párrafo segundo, constitucional.

Con esta reforma constitucional se obliga a ver el derecho a la alimentación como interdependiente y esencial para que una persona alcance calidad de vida no sólo desde el ámbito de la salud y de desarrollo social –enfoque desde el cual fue visto durante mucho tiempo por las autoridades mexicanas a través de las secretarías de Salud y de Desarrollo Social– sino además desde la perspectiva de desarrollo económico, al indicarse el establecimiento de medidas en el sector productivo nacional que garanticen el abasto de alimentos.

\* Investigadora del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, y colaboradora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incid Social, A. C.).

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

2 La seguridad alimentaria es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) como aquella situación en la “que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”, de tal forma que un hogar se encuentra en esta condición cuando no está en riesgo de perder el acceso a la alimentación en términos de calidad, cantidad o de que sea aceptada culturalmente.

Como bien lo establece el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte, el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando se tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Para ello, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole; así como de

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

\*\*\*

México presenta serios problemas en el cumplimiento del derecho a la alimentación en materia de accesibilidad y disponibilidad. Además, su capacidad productiva se ve cada vez más amenazada por su vulnerabilidad ante los fenómenos climatológicos, así como a la implementación de un sistema económico que ha puesto en el desamparo a los productores agrícolas, quienes desde la década de los noventa se han visto afectados por la inversión extranjera, la desregularización, la liberalización económica, y la disminución de créditos y del gasto gubernamental,<sup>3</sup> y compiten en desventaja.

En ese sentido, el país enfrenta un problema de desabasto de alimentos y la de-

México enfrenta un problema de desabasto de alimentos y la dependencia alimentaria aumenta cada vez más debido a la vulnerabilidad de su capacidad productiva ante los fenómenos climatológicos y a la implementación de un sistema económico que deja en el desamparo a los productores agrícolas.

pendencia alimentaria aumenta cada vez más. Las exportaciones alimentarias subieron de 3.3 mil a 15.8 mil millones de dólares, mientras las importaciones pasaron de 5.3 mil a 18.8 mil millones de dólares entre 1993 y 2010. Por su parte, las autoridades mexicanas han anunciado que la importación de alimentos seguirá ante la sequía que se presenta en el país —la peor en 70 años—, que en 2011 ocasionó que se perdieran 3.2 millones de toneladas de maíz, 600 mil de frijol y 60 mil cabezas de ganado. El problema se agrava cuando 60% del territorio mexicano está afectado por la degradación del suelo, y 70% de los 1.15 millones de explotaciones ganaderas están afectadas por el pastoreo excesivo (González Gutiérrez, 2011).

Además, los agricultores tienen que hacer frente a la introducción de cultivos transgénicos que podrían ocasionar la desaparición gradual de las variedades locales y

3 Cifras sobre el gasto público agropecuario indican que el cambio de estrategia económica de los años noventa dio como resultado fluctuaciones entre 24 y 21.5%; en el pasado decenio se había mantenido por debajo de 20% (ocde, 2010), mientras que en 1982 el gasto público agropecuario equivalía a 30.8% del Producto Interno Bruto.

elevando su dependencia de las patentes de semillas de las empresas multinacionales, agudizando su endeudamiento.

Por otro lado, cada vez es más difícil adquirir una canasta básica ante el incremento en los precios de los alimentos. En 2008, el aumento del salario fue de sólo 3.5%, mientras que el encarecimiento de algunos alimentos básicos como maíz, arroz y frijol fue desmedido (Villarreal, 2008). Ante esto, el gobierno mexicano incumple al no establecer un ingreso salarial que permita “a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias”.

En el país se siguen presentando niveles considerables de privación del derecho a la alimentación en gran parte de su población. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social calcula que 18.2% de la población –19.5 millones de personas– vivían en *pobreza alimentaria*<sup>4</sup> en 2008; y según los últimos cálculos oficiales, 28 millones de personas –24.9%– tenían acceso insuficiente a los alimentos en 2010.

Asimismo, México enfrenta problemas de salud pública debido a los altos niveles de obesidad. Los datos indican que aproximadamente 35 millones de mexicanos adultos (siete de cada 10) padecen de sobrepeso u obesidad. En 2006 entre la población infantil uno de cada cuatro niños presentaba problemas de sobrepeso u obesidad, mientras que para la población adolescente este problema se presentó en uno de cada tres. La Secretaría de Salud calcula que este fenómeno costó 42 246 millones de pesos en atención de la salud en 2008; es decir, 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Si bien los problemas de obesidad en México se deben a dificultades en materia de educación nutrimental y a hábitos



alimentarios y de vida, también intervienen diversos actores incluidos la familia, los medios de comunicación y las empresas agroalimentarias. Aun cuando las autoridades mexicanas han emprendido acciones para abatir este problema con el establecimiento de un acuerdo nacional sobre la salud nutricional entre autoridades públicas, medios de comunicación y el sector agroalimentario, esto no ha sido suficiente debido a que no se adoptan medidas estructurales como el aumento de los impuestos a refrescos y alimentos ricos en grasas trans o en azúcares para influir en el comportamiento de los consumidores, como lo recomienda el relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación.

\*\*\*

Como puede verse, los retos en cuanto al derecho a la alimentación en México son grandes y la urgencia de que se adopte una

4 La pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para comprarla.



*ley reglamentaria* que establezca medidas y políticas a este respecto desde una visión interdisciplinaria que involucre a las autoridades en materia agrícola, de salud y de desarrollo social se hace evidente; así como la creación de una instancia gubernamental que se especialice en el tema y que coordine las políticas que deberá emprender cada instancia gubernamental. El establecimiento de una disposición legislativa que instruya obligaciones a los actores involucrados, incluyendo a los medios de comunicación y a las empresas agroalimentarias, resulta esencial para avanzar en la progresividad de este derecho.

La implementación de medidas que fortalezcan la capacidad productiva del país para abastecer de alimentos a la población constituye una estrategia esencial ante el aumento en los precios internacionales de alimentos. Las acciones de largo plazo que tienen que emprenderse para garantizar la disponibilidad de alimentos deberán orientarse al aseguramiento presupuestal que respalde el apoyo equitativo del sector agrícola,

con el fin de capacitar y acercar el desarrollo científico y tecnológico a los agricultores, y mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos de manera que no agoten los recursos naturales; todo ello con el propósito de reforzar su abasto con base en la producción nacional y proteger la sostenibilidad para que sean accesibles a las generaciones futuras.

Asimismo, resulta esencial que a través de esta legislación se obligue a dependencias del Poder Ejecutivo a establecer medidas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos sin discriminación por condición social y económica, aun cuando se apliquen las reglas del mercado, de tal manera que prevalezcan la seguridad y soberanía alimentarias del país por encima de los intereses privados. En materia de accesibilidad, resulta fundamental garantizar que el Estado mexicano implemente disposiciones para evitar la especulación y los precios excesivos de alimentos; así como asegurar que los trabajadores cuenten con un salario digno que permita establecer un equilibrio entre el ingreso familiar y el precio de éstos.

El perfeccionamiento en la adopción de medidas relacionadas con la educación alimentaria y nutrimental es otro rubro donde el Estado mexicano tiene que llamar la atención con el fin de otorgar las herramientas necesarias para que la población pueda optar por una alimentación saludable sin los engaños de la publicidad que proporciona información falsa o manipulada; además de recuperar y orientar el conocimiento tradicional sobre las propiedades de los alimentos naturales y una dieta nutritiva a través de campañas masivas dirigidas a todas las comunidades pero siempre respetando sus tradiciones y cultura.

Es necesario que se determinen mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para

que la población pueda exigir a las empresas agroalimentarias que ofrezcan productos de calidad y presenten etiquetados sencillos y sin publicidad engañosa, con el fin de que, en caso de incumplimiento, se apliquen multas que sean proporcionales a las ganancias de dichas empresas.

De esta manera, a través de la emisión de una ley reglamentaria, se sentarán las bases en materia de cumplimiento del derecho a la alimentación, así como la institucionalidad y el monto presupuestal que se necesita para atender la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de este derecho. Las políticas y programas gubernamentales deberán implementar medidas acordes a la realidad mexicana, atendiendo los temas prioritarios de los graves problemas de seguridad y soberanía alimentaria y de salud pública desde el sistema productivo y económico, e involucrando a todos los actores que intervienen como la familia, las autoridades gubernamentales, los medios de comunicación y las empresas agroalimentarias. La gran obligación del Estado mexicano consiste en velar por el bienestar de su población y fortalecer su capacidad productiva por encima de las reglas internacionales de mercado.

## Bibliografía

- Comité DESC, Observación General núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), adoptada en el 20º periodo de sesiones, Ginebra, 12 de mayo de 1999.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evolución estratégica de nutrición y abasto*, México, Coneval, febrero de 2010, 164 pp.
- González Gutiérrez, Susana, “Tiene México saldo negativo en balanza alimentaria en 10 de 14 acuerdos comerciales”, en *La Jornada*, México, 7 de febrero de 2011.
- Gordillo, Gustavo, “Una política alimentaria en tiempos de crisis”, en *El Trimestre Económico*, año LXXIX, vol. 3, núm. 315, julio-septiembre de 2012, pp. 483-526.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.
- Villarreal, Jorge, *Breves de la crisis alimentaria en México: causas, efectos, retos*, México, Heinrich Boll Stiftung, julio de 2008.

El Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de Incide Social realiza actividades de monitoreo y control ciudadano de la política social en los temas de salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda, programas de combate a la pobreza, políticas sociales para la equidad y familias en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a través del seguimiento de la política pública y los cambios legislativos y judiciales en la materia y con base en un sistema de indicadores (SIDESC). Su objetivo general consiste en construir un mecanismo desde la sociedad civil que recabe, sistematice, analice y difunda información e indicadores de política social y cambios legislativos y judiciales en esta materia para conocer la situación en que se halla la realización de los derechos humanos, en especial de los DESC, en los ámbitos nacional y estatal. Para más información, véase <<http://www.observatoriopolicasocial.org/>>.

Es urgente adoptar una *ley reglamentaria* que garantice la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos sin discriminación por condición social y económica, aun con las reglas del mercado, de tal manera que prevalezcan la seguridad y soberanía alimentarias del país por encima de los intereses privados.

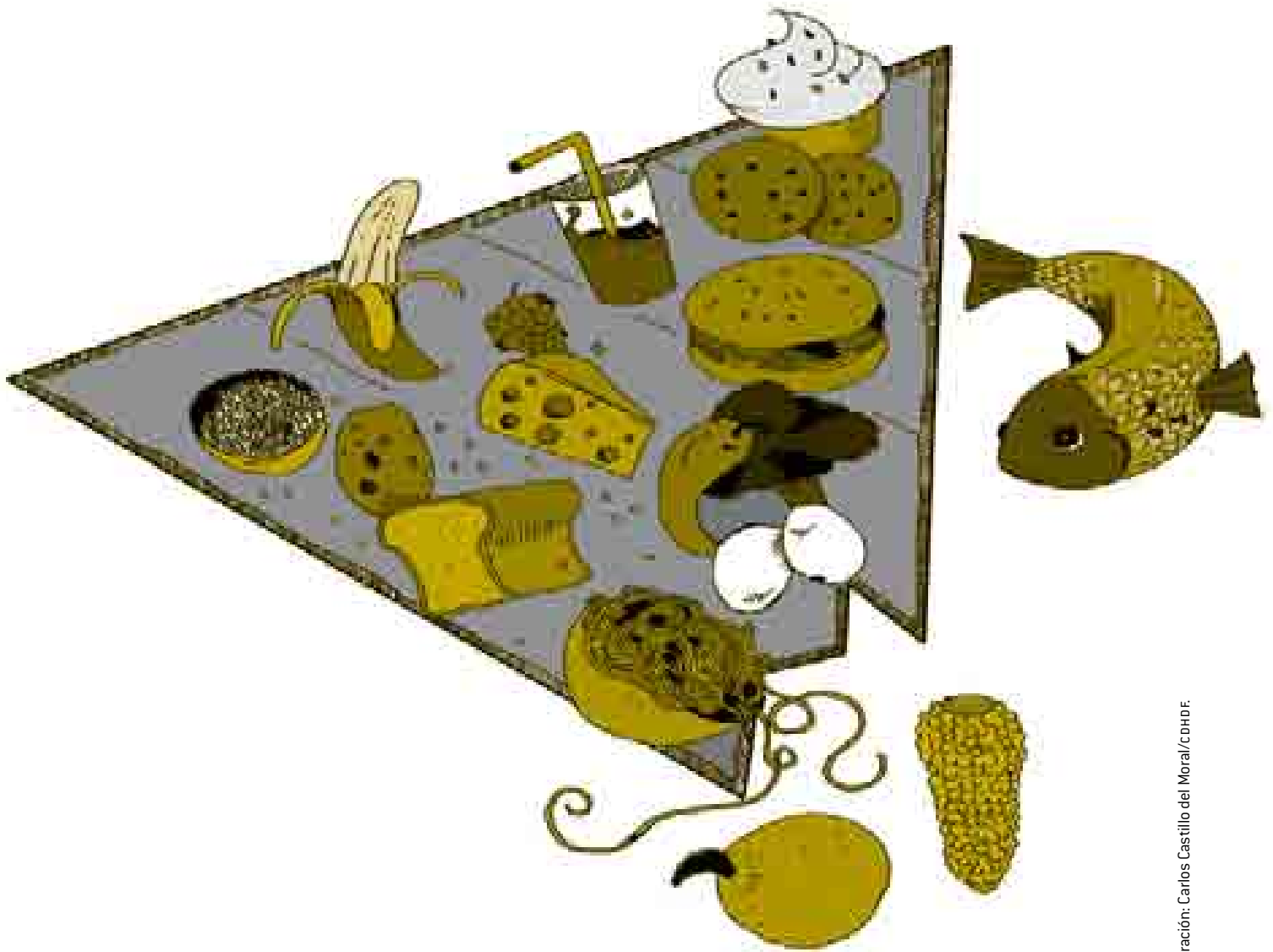


Ilustración: Carlos Castillo del Moral/CONAF.