

# EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (El caso mexicano)



Carlos Norberto Valero Flores

**Serie Verde**  
**Temas Económicos**

Abril de 2009

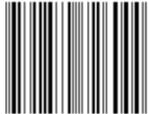
**EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA  
ALIMENTARIA  
(El caso mexicano)**

Abril de 2009

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

ISSN 1870726-2



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.



**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Duarte Jaques Cesar

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. González Garza Javier

**Integrantes**

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

**Secretario General**

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos  
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

**Coordinación y Revisión Editorial**

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

**Portada y Diseño Interior**

Ayala López Humberto

## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

### **Presidente**

Dip. Ríos Camarena Alfredo

### **Secretarios**

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

### **Integrantes**

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Borrego Estrada Felipe

Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús

Chaurand Arzate Carlos

Díaz Gordillo Martha Cecilia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Sánchez Gil Carlos René





## EDITORIAL

El derecho a la alimentación ilustra un postulado social fundamental en los Estados, que se precien de ser democráticos; por lo que ningún gobierno convertirá en realidad el derecho a la alimentación, si no lo procura con la misma determinación que lo hace con los considerados derechos humanos, entre ellos los derechos universales a la libertad de reunión, la libertad de expresión, el derecho a la información; e incluso los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente, etc. En la práctica, el derecho a la alimentación se identifica con lo que se conoce como un Estado Social de Derecho, que consiste, según Ernst Forsthoff, en la naturaleza social que un Estado debe desempeñar con el objeto de superar el principio liberal que abandona a la sociedad a su acción espontánea.

Hay que tener presente que el derecho a la alimentación está considerado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un derecho humano, de ahí que se encuentre establecido como tal en numerosos tratados, pactos y convenciones internacionales; por lo que el enfoque de la seguridad alimentaria obtiene otra dimensión jurídica donde todos los gobiernos tienen la obligación legal de actuar para que las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre, sino que puedan producir y procurarse, de forma plena y acorde con su dignidad humana, los alimentos mínimos e indispensables para lograr una vida sana.

La crisis económica iniciada en el año de 2008 y que seguramente continuará hasta el 2012, ha demostrado, entre otras cosas, un grado muy alto de dependencia alimentaria, sobre todo en los granos básicos, baste señalar que de conformidad con los informes gubernamentales, la relación entre importaciones y el consumo nacional del arroz fue de un 74%, la del trigo de un 45.7%, la del maíz de un 24.8% y la de la soya de un 97.1%; sólo en el caso del frijol las cifras referidas nos muestran una dependencia de sólo el 7.5%; es precisamente este rubro de la economía, el que debería ser atendido prioritariamente, no sólo para garantizar la soberanía alimentaria, sino para promover el empleo en el campo y fortalecer el mercado interno; en esta tarea, la Cámara de

Diputados tiene una materia pendiente, puesto que es la que tiene la facultad exclusiva de revisar y modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, base de las políticas públicas del gobierno federal.

El Comité Editorial del CEDIP

**EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA  
SOBERANÍA ALIMENTARIA  
(El caso mexicano)**

Carlos Norberto Valero Flores \*

\*Investigador “A” en el Centro de Estudios de Derecho e investigaciones  
Parlamentarias.



## INTRODUCCIÓN.

El estudio de los fenómenos sociales como objeto de la sociología, se originó a partir de la primera mitad del siglo XIX; sin embargo, esto no significa que las relaciones interhumanas y los fenómenos derivados de propia convivencia humana no hayan sido motivo de estudios con anterioridad de forma ocasional o marginal y entrelazados con otras disciplinas; de esta manera, encontramos estudios sobre la materia social ligada a las investigaciones históricas, en el campo de la política, de la economía, del derecho, de la filosofía e incluso de la moral.<sup>1</sup>

Partiendo del significado de la Sociología, que se refiere, de acuerdo con su creador *Augusto Comte*,<sup>2</sup> al estudio de los fenómenos sociales, es decir al tratado de las sociedades; entender el problema de la crisis alimentaria actual resulta más complejo de lo que se aparenta, se trata de un problema que contiene connotaciones tanto en el campo económico como en el social, por lo que no se puede afirmar, de manera tajante, que corresponde exclusivamente a una simple complicación, derivada de la producción mundial de alimentos versus la población; como lo contempló en su tiempo *Robert Malthus*,<sup>3</sup> en su célebre obra *Ensayo sobre el Principio de la Población*. El problema real estriba, en una crisis de distribución y concentración de los alimentos

---

<sup>1</sup>SENIOR, Alberto F. *Sociología*, Editorial Porrúa, México 1993, pp. 7-8.

<sup>2</sup>Isidoro Augusto María Francisco Javier Comte nació en Montpellier en 1798. En 1814 ingresa en la elitista Escuela Politécnica, de la que fue expulsado en 1816, acusado de republicanismo e indisciplina. En esta época comienza a estudiar a los pensadores del siglo XVIII y conoce a Saint-Simon, para el que trabaja como secretario desde 1818, hecho que le permitió publicar artículos en diversas revistas: *La Politique, L'Industrie, L'Organisateur*. En 1822 publica su obra *Prospectus des travaux scientifiques nécessaires pour réorganiser la société* en el *Système Industriel*. Considera a la sociología como la culminación del espíritu positivo, dedicada al estudio de los fenómenos sociales y de sus leyes para explicar la evolución de la humanidad y favorecer un progreso controlado de la sociedad.

<sup>3</sup>Es uno de los economistas sobresalientes del liberalismo económico; su trabajo más representativo es *An Essay on the Principle of Population*; en este trabajo Malthus concluye que la pobreza de las naciones se debe fundamentalmente al crecimiento mucho mayor de la población con respecto a la producción de los satisfactores fundamentales; explicó que, mientras la población crece de manera geométrica, los alimentos lo hacen de forma aritmética, por lo que a la larga no habrá suficiente producción de alimentos con respecto a la población, de tal manera que para evitar una hambruna mundial, habrá que frenar el crecimiento de la población.

en beneficio de unos cuantos.<sup>4</sup>

Entender el problema de la crisis alimentaria actual resulta más complejo de lo que se aparenta, se trata de una crisis que contiene connotaciones tanto en el campo social y en el económico; debiendo considerar la producción de alimentos y su distribución, actividades que mantienen una estrecha relación con el desarrollo económico.

Es por ello que se arguye que no faltan alimentos, puesto que la capacidad actual es suficiente para producir la comida necesaria para alimentar al doble de la población mundial; de ahí que el problema se centre más en la mala distribución de los alimentos para que lleguen a la mayoría de la población en precio y cantidad adecuada a sus necesidades.

Recientemente, en julio de 2008, en la isla de Hokkaido, Japón, se reunieron los líderes de los 8 países más desarrollados (G-8), los que en su declaración omitieron referirse a dos de las causas principales de la actual crisis de precios de los alimentos en el mundo, que son la especulación por parte de las grandes empresas transnacionales, y el desarrollo de los agrocombustibles como una nueva fuente alterna de energía, derivada de los altos precios que alcanzó el petróleo hasta el tercer trimestre de 2008. Sin embargo, las causas profundas de la crisis alimentaria, son, a decir de muchos estudiosos del tema, producto de las políticas liberales que promueven los gobiernos del G-8, la OMC, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales.

El G-8 lidera, explícitamente, una nueva revolución verde en África (la iniciativa AGRA) y el uso de organismos genéticamente modificados como solución a la crisis alimentaria. El desarrollo de la agricultura industrial, que utiliza semillas transgénicas, grandes cantidades de pesticidas y abonos químicos y se basa en monocultivos, ha sumido a millones de campesinos en la ruina, además de dañar las tierras por la contaminación química. En consecuencia, a los pequeños campesinos se les expulsa de sus tierras y se les sustituye por grandes agronegocios.

Este modelo de producción y distribución de alimentos se basa en el uso intensivo de combustibles fósiles y contribuye claramente a la crisis climática. La declaración del G-8 habla de *promover la agricultura de pequeños terratenientes*.

Sin embargo, siguen siendo los campesinos y los pequeños productores agrícolas quienes actualmente cosechan la mayor parte de los alimentos del planeta. Es tal su importancia, que promueven la

---

<sup>4</sup>[http://www.viacampesina.org/main\\_sp/](http://www.viacampesina.org/main_sp/).

producción de alimentos a pequeña escala para los mercados locales, lo que genera empleo, protege la salud de los consumidores y el medio ambiente, respetando las diversas culturas y comunidades. Por lo que se afirma que no se encontrará solución alguna a la crisis actual sin escuchar las voces de los campesinos.

En fin, el problema de la producción y distribución de los alimentos incide directamente en la capacidad de los Estados de poder garantizar el Derecho a la alimentación; tema de este trabajo de investigación, el que para efectos didácticos quedó estructurado en cuatro capítulos;

El primero, relativo a entender qué es el Derecho a la Alimentación, definiendo el concepto de Derecho Alimentario y las fuentes jurídicas del mismo.

El capítulo segundo, de este trabajo de investigación, trata de las garantías sociales, la garantía social mexicana del Derecho Alimentario y la viabilidad de su concreción.

El tercer capítulo, se refiere al Derecho Alimentario y su ubicación en el entorno internacional así como su relevancia dentro de los organismos internacionales, la ONU y en concreto la FAO.

En el cuarto capítulo, por su parte, se describe a la soberanía alimentaria y se adentra en el problema de la producción y distribución de los alimentos básicos, destacando la dependencia de los alimentos por parte de los países menos desarrollados, incluyendo el caso de México.

Finalmente, se llega al apartado denominado Conclusiones, donde se resume parte de lo expresado en todo el texto, destacando las políticas públicas que nuestro gobierno debe promover, con el objeto de alcanzar la anhelada soberanía alimentaria, dándole el tratamiento a las actividades agropecuarias y pesqueras, destinadas a la alimentación, el carácter de seguridad nacional, y, establecer políticas públicas que no solamente regulen sino que incentiven la producción y mejoren la comercialización, con el fin de proteger el ingreso de los agricultores, mediante el apoyo estatal a la producción, para que los precios de los productos beneficien principalmente a los productores y no sólo a los comercializadores, así como a los consumidores en tanto que mejorando la distribución el beneficio también llegue a los consumidores a través de precios más bajos.

Es decir, pretender hacer realidad el ansiado Derecho a la Alimentación en beneficio de la población mexicana.



## CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

### SUMARIO. I. El Derecho a la Alimentación. I. 1 Concepto de Derecho Alimentario. I. 2 Fuentes del Derecho Alimentario.

*La autosuficiencia de una sociedad está determinada por (el acceso) a las necesidades básicas, entre las que se incluyen la preservación del orden social, el abastecimiento de bienes y servicios, la educación como socialización y la protección de la infancia.*

**Talcott Parsons**<sup>5</sup>

#### I. El Derecho a la Alimentación.

Es importante señalar que los Estados Unidos Mexicanos, tres décadas antes que Francia en 1946, Italia en 1948 y Alemania en 1949, los constituyentes de 1917 incorporaron los llamados derechos sociales, conocidos ahora como de segunda generación y que fueron producto de las demandas obreras y campesinas planteadas durante el desarrollo del movimiento revolucionario de 1910; es a través de los derechos sociales que los gobernados encuentran en dicha norma una pretensión justificada, que les permite exigir al Estado la correlativas obligaciones que se desprenden del contenido del derecho.<sup>6</sup>

Sin embargo, es frustrante reconocerlo, hay una gran diferencia entre lo que se estipula en las normas de un país, incluyendo su Constitución como Ley Suprema, y el trato que se da en los hechos al derecho a la alimentación; por cierto muy lejano de lo que se pretende como un derecho fundamental exigible al

---

<sup>5</sup>Sociólogo estadounidense, cursó estudios en el Amherst College, en la London School of Economics y en la Universidad de Heidelberg Alemania. Fue maestro de sociología en la Universidad de Harvard de 1927 a 1974, como director del Departamento de sociología de dicha Universidad (1944). Fue presidente del nuevo Departamento de Relaciones Sociales en 1946 y presidente de la American Sociological Society en 1949. Es uno de los mayores exponentes del estructural funcionalismo en sociología, cuya teoría social sostiene que las sociedades tienden por sí solas a la autorregulación, así como a la interconexión de sus diversos elementos (valores, metas, funciones, etc.).

<sup>6</sup>GUTIÉRREZ Rivas Rodrigo, *Los derechos sociales y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México 2007, p. 44.

Estado. Actualmente, el principal problema del reconocimiento de los derechos sociales, es su imperfecta justicialidad, es decir, la escasa posibilidad de demandar su cumplimiento.<sup>7</sup>

El derecho a la alimentación se reconoce actualmente por la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como un derecho humano; motivo por el cual esta declaración se ha ido incorporando en la legislación de un gran número de países miembros de la Organización de la Naciones Unidas (ONU).

El derecho a la alimentación, en el caso mexicano, no se reconoce como un derecho humano, como lo califica la FAO, ni siquiera como una garantía social, sino como una obligación de los particulares y aplicable a los niños, así se desprende del párrafo sexto (vigente) del artículo 4º.,<sup>8</sup> que señala:

*Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*

*Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.*

Como se aprecia del texto Constitucional vigente, el Estado mexicano se ha desentendido del otorgamiento de esta garantía social y por el contrario la ha derivado a los ascendientes (padres, abuelos), los tutores y los custodios; como se señala en el párrafo séptimo del artículo referido, indicando sólo que cuidará se respete la dignidad de los niños:

Y en el párrafo octavo de este mismo precepto constitucional, se indica que el Estado otorgará facilidades a los particulares para que cumplan con el reconocimiento de los derechos de la niñez; como si se tratara de una simple decisión de los ascendientes y tutores, y no de su capacidad económica para poderlos otorgar en calidad y cantidad:

*El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.*

De acuerdo con el desaparecido maestro *Ignacio Burgoa*, las garantías sociales se distinguen de las garantías individuales, en el hecho de que las primeras se derivaron de la exigencia de determinadas

---

<sup>7</sup>LÓPEZ Bárcenas, Francisco, Coordinador, *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, CEDRSSA LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México 2007, p. 181.

<sup>8</sup>Este concepto se incorporó en la séptima reforma hecha al texto del artículo 4º. Constitucional, publicado en el DOF el 7 de abril de 2000.

personas, aquejadas de una deplorable situación económica, al Estado mexicano, de la adopción de ciertas medidas proteccionistas frente a la clase social dominante.<sup>9</sup>

De igual manera, el maestro *Alberto Trueba Urbina* nos dice que *la confrontación entre las clases desvalidas, el estado y los propietarios (de los medios de producción), la conciencia de clase del incipiente conglomerado obrero y la injusticia en la tenencia de la tierra, originaron los derechos sociales*<sup>10</sup>, mismos que quedaron plasmados dentro de la Constitución del 5 de febrero de 1917, dándole la connotación de una norma con un alto contenido social.

Así, las funciones del Estado mexicano, con fundamento en nuestra Constitución Política, no sólo determinaron la necesaria intervención del Estado en las actividades económicas, la producción, la circulación de bienes y las relaciones entre el capital y el trabajo, sino que también han incorporado otros derechos relacionados con la educación, la salud, la vivienda y la alimentación.<sup>11</sup>

El derecho a la alimentación ilustra una necesidad fundamental en los Estados, que se precien de ser democráticos; por lo que ningún gobierno convertirá en realidad el derecho a la alimentación, si no lo procura con la misma determinación que lo hace con los otros derechos humanos, entre ellos los derechos universales a la libertad de reunión, de expresión y el derecho a la información; incluso a los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda, al medio ambiente, etc. De hecho se identifica con lo que se conoce como un Estado Social de Derecho, que consiste, según *Ernst Forsthoff*, en la naturaleza social que un Estado debe desempeñar con el objeto de superar el principio liberal que abandona a la sociedad a su acción espontánea.<sup>12</sup>

Lo que realmente ha sucedido, en nuestro caso, es que el Estado mexicano, como ya fue comentado, ha sido omiso en su responsabilidad histórica y social, e incumplido los principios revolucionarios derivados del movimiento social de 1910, al dejarse avasallar,

---

<sup>9</sup>ROJAS Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México Porrúa, 2002, citado en *Las garantías sociales*, 2ª. edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005, p. 39.

<sup>10</sup>TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución política-social del mundo. Teoría y proyección*, México Porrúa 1971, pp. 24-25.

<sup>11</sup>Este aspecto social quedó incluido en los artículos 3º., 4º., 5º., 25, 27 y 123; antes que en la Constitución rusa de 1918, la alemana de Weimar de 1919 y la española de 1931.

<sup>12</sup>DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Teoría Política y Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 341, p. 44.

complacientemente, por las políticas neoliberales muy cuestionadas y ya obsoletas, impuestas por los organismos internacionales, financieros y comerciales, en concordancia con el *Consenso de Washington*.

El modelo neoliberal, que minimaliza al Estado, se fundamenta en la creencia de que el mejor estímulo para el desarrollo de los países reside en la total apertura económica y en la liberalización comercial y financiera; estrategia que ha sido impuesta al mundo subdesarrollado por los organismos económico-financieros y comerciales internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organización Mundial del Comercio (OMC), política que ha representado un altísimo costo, no sólo económico, sino también social, económico y ambiental, que ha hundido aún más a los ya de por sí empobrecidos países, que se vieron obligados a adoptar como suyos este fundamentalismo económico.

Lo curioso del caso, es que los países que se adhirieron a este modelo no pudieron resolver sus problemas económicos, no así los que rehusaron las recomendaciones del *Consenso de Washington*, o las adaptaron a sus necesidades internas, como lo fue China cuyos estupendos resultados son de todos conocidos; aun en la etapa actual de la crisis financiera y económica mundial, donde los grandes países integrantes del denominado Grupo de los 8 (Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y Rusia), se encuentran inmersos en una caída en su Producto Interno Bruto (PIB), con crecimientos esperados del cero por ciento, contra un ocho por ciento de China para el 2009, aun con la crisis mundial donde la inmensa mayoría de los países pasarán por una caída en su economía. El propio *Joseph Stiglitz*<sup>13</sup>, quien fungiera como economista en jefe

---

<sup>13</sup>Joseph Eugene Stiglitz, es uno de los economistas más famosos del mundo, a partir de la publicación de libros de divulgación masiva y las críticas a los organismos internacionales de crédito. Stiglitz logró el doctorado en el MIT en 1966. Profesor en las universidades de Oxford, Princeton y Stanford. En 1979 obtuvo la Medalla John Bates Clark de la American Economic Association. En 1993 fue nombrado miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos William Clinton, y en 1996, vicepresidente del Banco Mundial. Ha sido editor del *Journal of Public Economics*, de la *Review of Economic Studies* y de la *American Economic Review*. Ha sido pionero en la moderna economía de la información, desarrollando conceptos tales como "selección adversa", "riesgo moral" y "asimetrías en la información" que actualmente son centrales en el neo-institucionalismo. Ha hecho también importantes contribuciones a la macroeconomía y la teoría monetaria y a la economía del comercio internacional y del desarrollo. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en 2001, junto a George A. Akerlof y A. Michael Spence, "por sus análisis de los mercados con información asimétrica". En el marco de las teorías económicas Stiglitz formaría parte de la escuela neokeynesiana.

de William Clinton y fuese Vicepresidente *senior* del Banco Mundial, desoyó el consejo de los organismos internacionales, con excelentes resultados para la economía americana y las finanzas públicas.

En el caso de México, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Agustín Carstens*, declaró recientemente que el PIB esperado para el 2009 será de cero; por su parte el Gobernador del Banco de México, *Guillermo Ortiz*, acotó que sería de cero, visto desde un escenario optimista; de igual manera, el Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la OMC, *José Ángel Gurría*, manifestó que a pesar de los programas anticrisis planteados por el Ejecutivo Federal, México no tendrá las condiciones económicas necesarias para generar los empleos que se demandan; por lo que, *cualquier cifra en rojo o en negro es flagrantemente insuficiente para el crecimiento que requiere un país como México, para crear un millón de empleos que ya no se crearon el año pasado (2008) y que no se van a crear en 2009.*<sup>14</sup>

## I. 1 Concepto de Derecho Alimentario.

*Eduardo García Maynez*, define al derecho alimentario como el conjunto de normas, principios, usos y costumbres que tienen por objeto regular la protección de los recursos agropecuarios, así como su transformación, comercialización y consumo, con la finalidad de preservar la salud nutricional (de la población).<sup>15</sup>

*Marisela Pacheco*, a su vez, considera al derecho alimentario como parte de la ciencia del derecho, cuyo objeto es el estudio de las normas federales y locales relativas a la administración del sector agropecuario; indicando que los principios internacionales que tienden a preservar los alimentos naturales son parte del derecho alimentario.<sup>16</sup>

De las anteriores definiciones, podemos desprender que ambos autores omiten referirse, así sea en materia jurídica, a los recursos pesqueros dentro de la cadena alimenticia; quizás por ser personas del altiplano mexicano donde el consumo de productos marinos no forma parte de su dieta tradicional.

Si bien resulta interesante tratar de darle un sentido jurídico al concepto de derecho alimentario, definiéndolo como el conjunto de normas que regulan las actividades agropecuarias, ambas nociones

---

<sup>14</sup> Periódico Reforma, primera plana, sábado 10 de enero de 2009.

<sup>15</sup> PACHECO Martínez, J. Marisela, *Derecho alimentario mexicano*, Edit. Porrúa, México 2001, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 7.

me parecen muy limitadas; valga la pena pues, tratar de identificar al derecho alimentario no sólo desde la concepción puramente normativa, sino como parte de las garantías sociales; es el caso de los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda como lo pretende la ONU.

El derecho alimentario está considerado por la ONU como un derecho humano, y, en el caso mexicano, actualmente, ni siquiera como un derecho social, aun cuando en las últimas tres Legislaturas del H. Congreso de la Unión, se han presentado varias iniciativas, con algunas variantes, para otorgarle al derecho a la alimentación la calidad de derecho social.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), considera al derecho a la alimentación como una obligación de los Estados y a su vez, los particulares lo pueden exigir; para ello, el Estado debe crear a través de las políticas públicas, un entorno favorable con el fin de lograr la autosuficiencia alimentaria.

*Igual que para cualquier otro derecho humano, ya se trate del derecho a la información o al más alto nivel posible de salud, o del derecho a la libertad de conciencia o a un juicio justo, ello implica que los Estados tienen determinadas obligaciones cuyo cumplimiento las personas están legitimadas para exigir. Los Estados tienen la obligación de “respetar, proteger y hacer efectivo”; eso significa, en primer lugar, que el propio Estado no debe privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada; en segundo lugar, que debe impedir que nadie sea privado de dicho acceso de cualquier otra forma; y en tercer lugar, que cuando alguien carezca de hecho de una alimentación adecuada, el Estado debe crear de forma proactiva un entorno favorable para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria o, cuando ello no sea posible, debe garantizar que se proporcionen alimentos. Toda persona es titular de derechos y está plenamente legitimada para exigir que el Estado cumpla dichas obligaciones.*

*Los enfoques para la seguridad alimentaria, así como también otros enfoques de carácter más general para el desarrollo, pueden calificarse como “basados en los derechos” sólo si consideran fundamentales estos puntos. Un enfoque basado en los derechos considera como una obligación la promoción de la seguridad*

*alimentaria por los gobiernos, y por ende, no como una forma de benevolencia. Insiste en la responsabilidad de los titulares de obligaciones ante los titulares de derechos. Su concepción de una buena gobernanza hace especial hincapié en la participación activa de todos los interesados en la elaboración de políticas, la transparencia en el gobierno y la garantía, mediante un marco jurídico independiente, de que las personas dispongan de acciones eficaces cuando no hayan recibido lo que les corresponde.*

*No sólo es importante que el Estado reconozca a todas las personas como titulares de derechos, sino también que las personas se consideren a sí mismas como tales y sean capaces de actuar en consecuencia. En resumen, las personas –es decir, todas y cada una de las personas– deben disponer de medios. Dado que los derechos humanos corresponden a todos por igual, la no discriminación es otro principio esencial del enfoque basado en los derechos. Ello también requiere centrarse claramente en las personas más vulnerables, dado que son las que tienen la mayor probabilidad de necesitar del Estado no sólo respeto sino también protección y cumplimiento. Estos principios –de responsabilidad, transparencia, participación, no discriminación y especial atención a las personas vulnerables– distinguen radicalmente el enfoque basado en los derechos de otros enfoques del desarrollo, de un modo que el presente documento expondrá de forma detallada.*

*El enfoque basado en los derechos dista mucho de ser una simple teoría o un ideal. Es eminentemente práctico: la no realización de los derechos humanos no sólo suele ser fruto de la pobreza sino también una de sus principales causas, lo cual implica que es vital esforzarse por realizar estos derechos para luchar contra la pobreza. Por ello, el enfoque basado en los derechos es un instrumento clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) acordados a nivel internacional, el primero de los cuales, destinado a erradicar la pobreza extrema y el hambre, establece el objetivo, para el año 2015, de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día así como de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Por consiguiente, el derecho a la alimentación encabeza el programa para el desarrollo.<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*, Roma, 2006, pp. 4-5.

De igual manera, la ONU manifiesta que el derecho humano a la alimentación tiene su fundamento en numerosos tratados, que se inician con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los cuales México ha suscrito; sin embargo, no se ha traducido todavía en un reconocimiento en la Carta Magna, como una garantía social.

*El derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados u otros instrumentos internacionales, incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre los derechos del niño (1989). Por consiguiente, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos tiene otra dimensión jurídica: los gobiernos tienen la obligación legal de actuar de tal modo que progresivamente todas las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre sino que puedan producir o procurarse, de forma plenamente acorde con su dignidad humana, alimentos adecuados para una vida activa y sana. Realizar el derecho requiere “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 en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”<sup>18</sup>*

Como se puede apreciar, esta amplia descripción que hace la FAO, nos ilustra sobre la relevancia que la Organización para las Naciones Unidas le ha dado al derecho a la alimentación, llegando a considerarlo incluso como un derecho humano, donde los Estados deben responsabilizarse de su seguridad alimentaria, por tanto su obligación de actuar para promover la producción de alimentos básicos y hacerlos accesibles a la población de manera permanente, en cantidad y calidad suficientes.

Es conveniente pues, hacer la aclaración que el derecho alimentario es completamente distinto al *derecho a alimentos* que el Código Civil establece como una obligación de los ascendientes y tutores a favor de los menores.

Más que un derecho social nuestra Constitución, en el texto

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

vigente, lo considera como una obligación de los ascendientes hacia los niños; así el artículo 4º. Constitucional vigente se identifica con las obligaciones de dar alimentos, previstas en el Código Civil como se aprecia a continuación:

*Artículo 303. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado.<sup>19</sup>*

Así, la doctrina define a los alimentos como el derecho que tiene el menor para obtener de sus ascendientes u otros parientes obligados, conforme a la ley, todo aquello que es indispensable no sólo para sobrevivir, sino también para vivir y desarrollarse con dignidad y calidad de vida.

*Puede definirse el derecho de alimentos como aquel que tiene todo individuo para obtener aquello que le es necesario para vivir... plenamente. Así, pues, no es el derecho alimentario la posibilidad que tiene una persona para percibir alimentos propiamente dichos, significa mucho más; incluye lo necesario para estar bien nutrido, vestirse, tener un techo, recibir educación y asistencia médica.<sup>2021</sup>*

Al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 308 indica:

*Los alimentos comprenden:*

*I. La comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y en su caso, los gastos de embarazo y parto;*

*II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales;*

*III. Con relación a las personas con algún tipo de discapacidad o declarados en estado de interdicción, lo necesario para lograr, en lo posible, su habilitación o rehabilitación y su desarrollo;*

<sup>19</sup>Código Civil para el Distrito Federal.

<sup>20</sup>TORTOLERO de Salazar, Flor, *El derecho alimentario del menor*, Caracas Venezuela, Vadell Hermanos Editores, Caracas Venezuela 1995, p. 17, citado por Pérez Contreras María de Montserrat, en *La legislación vigente en materia de obligaciones alimentarias en el marco de la familia para el caso de menores en el Distrito Federal*.

<sup>21</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Op. cit. pp. 17-19

*IV. Por lo que hace a los adultos mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen, integrándolos a la familia.*

Como se puede observar claramente, se trata de situaciones completamente distintas, pero que algunos autores confunden y lo tratan de extraer incorrectamente del propio texto Constitucional, sobre todo por la redacción del párrafo séptimo que se asemeja más al contenido del Código Civil, tal como se ha aclarado, por lo que sí es importante promover una reforma constitucional que le dé al derecho alimentario, en lo específico, el carácter de garantía social, como sucede actualmente con los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda.

## **I. 2 Fuentes del derecho alimentario.**

Respecto a las fuentes del derecho alimentario, en el caso mexicano, y con las salvedades antes mencionadas, algunos autores la derivan primordialmente de una supuesta garantía social constitucional comprendida en el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; otros estudiosos, señalan también que tiene su origen en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, referidos al derecho a la alimentación como un derecho humano.

La realidad es que nuestra Carta Magna no ha incorporado adecuadamente esta garantía social; de ahí que se hayan presentado, después de la reforma de 7 de abril de 2000, varias iniciativas de adición y reformas a este trascendental artículo Constitucional en las tres últimas legislaturas (LVIII, LIX y LX); así, la LVIII Legislatura incorporó dentro de la agenda legislativa el derecho a la alimentación, generando tres iniciativas, de un total de 19, mismas que habiendo sido aprobadas en la Cámara de Diputados, fueron turnadas a la Cámara de Senadores en su calidad de revisora para su aprobación, de conformidad con el inciso E del artículo 72 Constitucional, no teniendo conocimiento de su dictamen; la LIX Legislatura, por su parte, admitió 24 iniciativas y minutas de las cuales sólo dos promovieron el derecho a la alimentación; y, finalmente, la LX Legislatura ha propuesto 46 iniciativas sobre una gama muy amplia de temas que son materia del

artículo 4º. Constitucional; sin embargo, únicamente cinco de ellas se han referido al derecho a la alimentación.

Como se puede observar, si bien el derecho a la alimentación ha estado incluida en la agenda legislativa, su presencia no ha sido relevante para los legisladores, sobre todo para los C. Senadores, demostrándose poco interés por parte de los miembros del Congreso; además de que las iniciativas presentadas comprenden puntos de vista muy diversos, casi un *cajón de sastre*, donde se encuentra de todo; como se verá del análisis de las diez iniciativas que se harán en el numeral II. 2 del siguiente Capítulo.

Independientemente de la característica de garantía social, que se pretende otorgar en las iniciativas presentadas al Constituyente Permanente, referente al derecho a la alimentación, es muy importante que esta nueva garantía Constitucional se acompañe de las diferentes normas relacionadas con el desarrollo de la producción de las actividades agropecuarias y pesqueras, como partes integrantes del derecho alimentario; de esta manera, a nivel constitucional encontramos varios enunciados relativos al derecho alimentario en los artículos 25, 26, 28 y 123 de la Ley Suprema, además de lo dispuesto en el 133, cuando los tratados firmados por nuestro país se refieren al derecho a la alimentación; así como en varias leyes secundarias, relacionadas con los diferentes aspectos que tienen que ver con la tenencia de la tierra y la regulación de las actividades productivas de los sectores agropecuario y pesquero.

*Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

En este proceso, la normatividad nacional en materia de derecho a la alimentación, deberá considerar también como fuentes jurídicas del derecho alimentario, a los Acuerdos y Tratados internacionales suscritos por nuestro país, relativos a la producción y distribución de

alimentos, sobre todo los de primera necesidad, considerando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los considera como parte integrante de la Constitución, como lo externó en la tesis siguiente:

*TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*

*La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.*

*Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.*

*El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.*

*Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil*

*siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.*

El derecho a la alimentación como un derecho humano, lo encontramos establecido en numerosos tratados, pactos y convenciones internacionales, Por lo que el enfoque de la seguridad alimentaria obtiene otra dimensión jurídica donde los gobiernos tienen la obligación legal de actuar para que las personas dentro de su territorio no sólo no pasen hambre, sino que puedan producir y procurarse, de forma plena y acorde con su dignidad humana, los alimentos mínimos e indispensables para lograr una vida sana. Es decir, para hacer realidad este derecho, se requiere que los Estados se comprometan a garantizar la disponibilidad de alimentos, en cantidad y calidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sobre todo los de menores ingresos, en calidad y cantidad aceptables; la accesibilidad a estos alimentos deberá ser en forma permanente y sin que se dificulte a los habitantes de la Nación el goce pleno de los demás derechos humanos y en nuestro caso las garantías individuales y sociales.

*La obligación de garantizar que la legislación nacional respete, proteja y haga efectivo el derecho a la alimentación va más allá de la garantía de que la legislación sectorial no impide el acceso de las personas a una alimentación adecuada. Si se desea que el ordenamiento jurídico apoye realmente la realización progresiva del derecho a la alimentación, existen razones fundadas para que esta orientación se afirme expresamente, ya sea en la constitución, en una carta de derechos o en leyes específicas. A nivel mundial, más de 20 países mencionan el derecho a la alimentación en sus constituciones. La constitución de Sudáfrica contiene una declaración de derechos que incluye el derecho a una alimentación adecuada. Establece que el Estado tiene la*

*obligación de lograr la realización progresiva del derecho de toda persona a tener acceso a suficientes alimentos y agua, de proveer al derecho de todo niño a una nutrición básica y que cada detenido y prisionero sentenciado tiene derecho a una nutrición adecuada. En el Brasil, la Constitución de 1998 establece un salario nacional mínimo para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, educación y salud, y en 2003 una reforma de la Constitución amplió la definición de derechos sociales de cada ciudadano incluyendo el derecho a la alimentación.*

*Incluso en los países en cuya constitución no se menciona el derecho a la alimentación, este derecho puede afirmarse en relación con otras disposiciones. En la India, la Constitución define el incremento de los niveles de nutrición como un “principio rector de la política del Estado” más que como un derecho fundamental; no obstante, el Tribunal Supremo ha aclarado que el vínculo entre el principio rector relativo a la nutrición y el derecho a la vida (derecho fundamental que los tribunales pueden hacer cumplir) en una causa de interés público referente a la ausencia de distribución de cereales en posesión de la Food Corporation de la India en un momento de hambre generalizada en el país. El Tribunal, considerando probada la disponibilidad de alimentos cuando había personas que morían de hambre, dictó una serie de resoluciones provisionales, por las que lo que eran originalmente programas alimentarios de gobiernos se convertían en derechos legales para la población. En particular, las resoluciones subrayaban la importancia del derecho a la alimentación para varios sectores vulnerables de la población y obligaba a aplicar los programas de alimentos por trabajo y almuerzo al mediodía en las escuelas.*

*Tanto en Sudáfrica como en Uganda, se está elaborando actualmente un marco legislativo para el derecho a la alimentación. En abril de 2005, con la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala se convirtió en el primer país de América Latina que incorporaba una ley de este tipo en su ordenamiento jurídico nacional. La ley, diseñada conjuntamente por el Gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas, define la seguridad alimentaria como un derecho de todos los ciudadanos.*

*Establece igualmente una Secretaría nacional de seguridad alimentaria y nutricional. En el Brasil, el Senado está examinando un proyecto de ley marco sobre seguridad alimentaria que, entre otras cosas, establecería el derecho a un sistema de control en materia de alimentación. En Indonesia, la Ley de Alimentación (7/1996) reconoce el derecho a una alimentación las bases del marco legal para la seguridad alimentaria.*<sup>22</sup>

No obstante que el pretendido derecho a la alimentación se encuentra en un proceso legislativo para ser reconocido como garantía social, es conveniente señalar que existe ya una amplia producción legislativa creada para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural; sin embargo, ésta se encuentra muy dispersa y con un mínimo de interrelación.<sup>23</sup> Lo que la ha hecho poco efectiva para resolver el problema de insuficiencia en la producción agropecuaria y pesquera.

Como veremos enseguida, la legislación relacionada con el pretendido derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria es muy extensa y se encuentra integrada por 33 ordenamientos, mismos que se han clasificado por temas; haciendo la aclaración que en el caso de la Ley Agraria aparece en varios de ellos, por lo que sólo se contabiliza una vez:

*A. Propiedad de la tierra y aguas*

- 1.- Ley Agraria*
- 2.- Ley de Aguas Nacionales*
- 3.- Ley Federal del Mar*

*B. Producción de alimentos*

- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 35)*
- 5.- Reglamento Interior de la SAGARPA*
- 6.- Ley del Desarrollo Rural Sustentable*
- 7.- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*
- 8.- Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio*

*de Semillas*

---

<sup>22</sup>LÓPEZ Bárcenas, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>23</sup>LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p. 399.

- 9.- *Ley Federal de Variedades Vegetales*
- 10.- *Ley sobre la elaboración y venta de café tostado*
- 11.- *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables*
- C. *Control de la Producción*
  - 12.- *Ley Federal de Metrología y Normalización*
  - 13.- *Ley de Productos Orgánicos*
  - 14.- *Ley Federal de Sanidad Vegetal*
  - 15.- *Ley Federal de Sanidad Animal*
  - 16.- *Ley Federal de Variedades Vegetales*
  - 17.- *Ley General de Vida Silvestre.*
  - 18.- *Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado*
  - 19.- *Ley Federal de Competencia Económica*
  - 20.- *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*
- D. *Financiamiento y Apoyo a la producción*
  - 21. *Ley de capitalización del Procampo.*
  - 22. *Ley Orgánica de la Financiera Rural*
  - 23.- *Ley de Energía para el Campo*
  - 24.- *Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y rural*
  - 25.- *Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura*
- E. *Organización*
  - 1.- *Ley Agraria*
  - 26.- *Ley de Asociaciones Agrícolas*
  - 27.- *Ley de Organizaciones Ganaderas*
  - 28.- *Ley de Sociedades de Solidaridad Social*
- F.- *Justicia*
  - 1.- *Ley Agraria*
  - 29.- *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*
- G.- *Comercio Internacional*
  - 30.- *Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*
- H.- *Investigación*
  - 31.- *Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo*
  - 32. *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos*
- I.- *Pueblos Indígenas*
  - 33.- *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*

Como puede observarse, uno de los problemas que enfrenta la actividad agropecuaria y pesquera, lo es el exceso de normatividad aplicable y que incide directamente en el desarrollo y aplicación de los programas tendentes a lograr la soberanía alimentaria tanto en granos básicos como en la producción ganadera, avícola y pesquera.

Actualmente existe un proyecto, ya consensuado entre los principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, de una nueva Ley Agraria, a la que se pretende incorporarle los temas de Producción de Alimentos, Control de la Producción, así como de Financiamiento y Apoyo a la Producción, con el fin de hacerla más completa, lo que seguramente contribuirá a ordenar este sector para su desarrollo.



## CAPÍTULO II. LAS GARANTÍAS SOCIALES.

*SUMARIO: II. Las garantías sociales. II. 1 La garantía social mexicana del Derecho a la Alimentación. II. 2 Estudio de las Iniciativas presentadas sobre el Derecho a la Alimentación.*

*Desde la perspectiva de la filosofía jurídica, las garantías sociales tienen como fin, que el Estado realice actividades positivas a favor de la sociedad, para suministrar ciertos bienes o condiciones, que mejoren sus condiciones de vida y su entorno.*

**Luis Recaséns Siches.**

### II. Las garantías sociales.

Las garantías sociales se consideran propias de un Estado social de derecho; tienen como antecedente primario las ideas de la Revolución Francesa, cuando al hombre se le consideró jurídicamente, abstracto, aislado y teóricamente igual a los demás, imagen burguesa que se plasmó en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.<sup>24</sup>

Nos dice *Ignacio Burgoa*, que, derivado de la postura individualista que normaba las relaciones entre gobernantes y gobernados imperó el liberalismo, lo que implicaba una completa abstención del Estado en las relaciones sociales, y, por tanto, sólo tenían injerencia las autoridades cuando el libre juego de los derechos de cada gobernado originaba conflictos entre los individuos particulares. Sin embargo, la igualdad legal promovida por el liberalismo distaba mucho de ser una verdadera igualdad social, ya que no consideraba las diferentes situaciones materiales en que dos o más individuos pudieran encontrarse; en estas circunstancias, la abstención por parte del Estado trajo consecuencias adversas para las clases desposeídas.<sup>25</sup>

Fue en Alemania, con *Bismarck*, donde surgió el intervencionismo económico del Estado en beneficio de los productores; así como el establecimiento de una reglamentación de las relaciones entre los

---

<sup>24</sup>BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 29ª. edición, Porrúa, México 1997, pp. 693-694

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 694.

empresarios y los trabajadores.<sup>26</sup>

En el desarrollo cronológico de los derechos humanos, aparecieron primero los derechos individuales de las personas, que se protegen jurídicamente a través de las garantías individuales; es decir, son los derechos considerados como de primera generación; posteriormente, surgen los derechos humanos de segunda generación, que se conocen como los derechos sociales.<sup>27</sup>

Las denominadas garantías sociales, se muestran por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917; como producto de las demandas de los grupos obreros y campesinos, que participaron en la revolución iniciada en 1910, y, se introdujeron al proyecto de la nueva Constitución, dándole la característica de una Constitución social, por primera vez en el mundo, adelantándose incluso a otras Constituciones derivadas de movimientos sociales.

Las necesidades y aspiraciones de la vida comunitaria, manifestadas a través del derecho popular, nacido de la sociedad, integran lo que se conoce como Constitución social. Así, el apogeo de los derechos sociales llevó al Estado a incursionar en múltiples campos; lo que se tradujo en el mundo occidental como el Estado social de derecho o de bienestar social.<sup>28</sup>

En el Estado social, las demandas tuvieron como principal destinatario al Estado, a fin de que éste otorgara directamente las prestaciones sociales o bien regulara los fenómenos vinculados a ellas.<sup>29</sup>

Luis Recaséns Siches estima que a diferencia de las garantías individuales, cuyo objeto es un mandato constitucional a las autoridades de *no hacer*, es decir el Estado se autolimita; las garantías sociales; por su parte, consisten en una obligación para el Estado de *hacer*, es decir está obligado a otorgarlas.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup>GONZÁLEZ Schmal, Raúl, *Conferencia sustentada en la Universidad Autónoma de Querétaro*, el 26 de febrero de 1993.

<sup>27</sup>FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 2ª. Edición, Porrúa, México 2001, p. 519.

<sup>28</sup>COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías sociales*, 2ª. Edición México 2005, pp. 12-13.

<sup>29</sup>RECASÉNS Siches, Luis, *Filosofía del derecho*, Porrúa 15ª. ed., México 2001, p. 601.

<sup>30</sup>CARRILLO Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, editorial Porrúa, primera edición, México 1981, pp. 217-218.

*Don Antonio Carrillo Flores* nos da una definición muy completa de lo que son las garantías sociales, por lo que decidí transcribirla a continuación:

*Son aquellos derechos del hombre que se refieren a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, que garantizan la participación de cada hombre en el desarrollo de la comunidad estatal, en el funcionamiento de sus instituciones o en el aprovechamiento justo de las máximas oportunidades que ella pueda darle para su pleno desenvolvimiento, así en lo que toca al cultivo de su espíritu como de su bienestar, su seguridad material y, en lo general, para el goce de todas las cosas buenas de la vida. Estos últimos suponen, que el Estado tenga atribuciones, que le permitan cumplir muchas más tareas de las que le señaló lo que es usual llamar liberalismo clásico, o, como suele decirse, que sea un Estado social de derecho.<sup>31</sup>*

Como se puede apreciar claramente, la definición de *Carrillo Flores* comprende todos los ámbitos de actividad del individuo dentro de la sociedad; sin embargo, confunde obligaciones con atribuciones; en el caso de las garantías sociales, el Estado se obliga a hacer ante la ley fundamental y ante la sociedad a la que representa por el denominado *contrato social*.

El maestro *Ignacio Burgoa*, por su parte, considera a las garantías sociales como la relación jurídica que se da “entre las clases sociales carentes de poder económico o de los medios de producción y, en general, de los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas con bonancible posición económica (...) en las que el Estado interviene para hacer cumplir las garantías sociales entre las partes o sujetos de las mismas, y principalmente para mantener en la realidad las medidas legales protectoras del trabajador”;<sup>32</sup> a la que habrá de agregarse a los campesinos, a los adultos mayores, a los niños y a los discapacitados, e incluso a los desempleados.

En un principio, las garantías sociales quedaron insertas en los artículos 27 y 123; y correspondieron a la tenencia de la tierra y las

---

<sup>31</sup>BURGOA Orihuela, *Op. cit.*, pp. 696-697

<sup>32</sup>MADRAZO, Jorge, *Comentario al artículo 4º. Constitucional, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Sección segunda, Tomo XVI, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México 2006, p. 155.

relaciones laborales. Posteriormente los gobiernos revolucionarios y el Constituyente Permanente, fueron ampliando el catálogo de las garantías sociales; de esta manera, en 1983, se crea el derecho a protección de la salud; en 1993, se establece expresamente el derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa, como complemento a lo indicado en la fracción XII del artículo 123 Constitucional; -la Constitución de 1917, estableció la obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja<sup>33</sup>; en 1999, se agregó al artículo 4º., el derecho a un medio ambiente adecuado.

1. El artículo 4º. Constitucional vigente, alberga cinco temas fundamentales que son:<sup>La igualdad del varón y la mujer ante la ley, la protección legal de la familia y la planificación familiar;</sup>

2. El derecho a la protección de la salud;
3. El derecho familiar a la vivienda;
4. El derecho a un medio ambiente adecuado;
5. Los derechos de los niños a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

Adicional a los derechos sociales consagrados en el artículo 4º., nuestra Constitución comprende en los artículos 3º, 5º, 21, 27 y 123, otros derechos o garantías sociales, que tienen como objeto ser el fundamento legal para que el Estado cumpla con la función protectora de los grupos de la sociedad que la Constitución considera más vulnerables; tal es el caso de los obreros y los campesinos, contemplados en los artículos 27 y 123; así, el artículo 3º instituye el derecho a la educación; el artículo 5º la libertad de trabajo, en tanto que el artículo 21, ofrece el disfrute de la seguridad pública.

De los artículos antes mencionados, nos estaremos refiriendo fundamentalmente al artículo 4º. Constitucional, sin dejar de considerar aquellas otras disposiciones constitucionales, sólo cuando se relacionen expresamente con las acciones que le permitan al Estado el debido cumplimiento en el otorgamiento del llamado derecho a la alimentación, objeto de este estudio.

Las disposiciones constitucionales antes señaladas, sustentan en lo fundamental el proyecto social constitucional, cuyos elementos básicos, se puede afirmar, se fundan en la concepción de una

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 148.

democracia social.<sup>34</sup>

Al respecto, el artículo 3º, en su fracción I, e incisos a) y b), contienen el pensamiento ideológico del constituyente sobre la democracia, en un sentido amplio, es decir: político, económico, social y cultural.

a) *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

b) *Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura,*

En el caso mexicano, las actividades del Estado moderno, se tradujeron no sólo en intervenciones colectivas en el proceso de producción y circulación de bienes, sino también en las relaciones que se dan entre el capital y el trabajo, y, en las cuestiones culturales, familiares, asistenciales, etcétera.<sup>35</sup> Esta clasificación, del maestro Trueba, se aplicó como política pública en México, con algunas graduaciones, hasta antes de la implantación del neoliberalismo por *Miguel de la Madrid*; sin embargo, la crisis financiera iniciada en 2008, ha obligado a los principales Estados, entre ellos al americano y a los europeos, a olvidarse temporalmente de la política del *laissez faire* y replantear, por tanto, la necesaria intervención del Estado en algunas actividades, sacando del baúl de los objetos olvidados a la teoría de *Keynes*.

Un buen ejemplo lo representa el discurso del presidente francés *Nicolás Sarkozy*<sup>36</sup> donde señala que:

(...)

---

<sup>34</sup>SUÁREZ Dávila, Francisco, *El proyecto económico de nuestra Constitución*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, núm. 65, México 2001, pp. 215-218.

<sup>35</sup>TRUEBA Urbina, Alberto, *La primera Constitución política-social del mundo. Teoría y proyección*, Porrúa, México 1971, pp. 24-25.

<sup>36</sup>SARKOSY, Nicolás, Discurso del Presidente francés dado en Toulon el de 25 de septiembre de 2008.

*Tenemos que alcanzar un nuevo equilibrio entre el Estado y el mercado, cuando en todo el mundo los poderes públicos se ven obligados a intervenir para salvar el sistema bancario del derrumbe.*

*Debe instaurarse una nueva relación entre la economía y la política mediante el desarrollo de nuevas reglamentaciones.*

*La autorregulación para resolver todos los problemas, se ha acabado.*

*El laissez-faire, se ha acabado.*

*El mercado que siempre tiene razón, se ha acabado.*

*(...)*

Es decir, el Estado se ha visto obligado a identificarse nuevamente con el poder público y replantear su esencia, cuya naturaleza se había transformado ante la presión y asalto al poder, en los hechos y de derecho, de los factores reales de poder económico, a través del convencimiento ideológico contrario al poder absoluto del Estado soviético; así, la influencia anticomunista se consolidó con la caída del muro de Berlín y el resquebrajamiento del mundo soviético, mutando a una ideología neoliberal antiestatista y sustentada en el mercado libre.

La naturaleza jurídica de las garantías sociales, se refieren, en esencia, a la acción del Estado como una obligación de impartición de justicia económica hacia las clases menos favorecidas por el liberalismo, hoy neoliberalismo; un instrumento básico lo representan las políticas públicas de carácter social, educación, salud y vivienda, estando pendiente la relativa al derecho alimentario.

## **II. 1 La garantía social mexicana del Derecho a la Alimentación.**

El derecho a la alimentación o derecho alimentario, constituye un compromiso, no inscrito todavía en la Constitución; sin embargo, los gobiernos revolucionarios anteriores a los gobiernos liberales instrumentaron e instituyeron políticas públicas de aplicación nacional, tendentes a promover la producción agropecuaria y pesquera, así como su almacenamiento, transformación y distribución. Son los casos de la extinta Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y sus filiales, industriales y comerciales, con su antecedente la Compañía

Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA),<sup>37</sup>

La CONASUPO se creó como parte de un programa de apoyo al sector campesino, y estuvo abocada a la construcción de pequeñas bodegas para el almacenamiento de los granos básicos, maíz, frijol, arroz y trigo, principalmente, aplicando precios de garantía a favor de los productores del campo. Sin embargo, estos esfuerzos limitados no pudieron contrarrestar la creciente desigualdad entre los diferentes sectores de la población, en materia de políticas económicas y sociales, quedando los campesinos fuera de la seguridad social por la imposibilidad de financiar su afiliación, ya sea por el impuesto general, o por sus contribuciones voluntarias. A los pobres establecidos en las zonas rurales, habrá que sumarles ahora, el cada vez mayor número de los pobres urbanos provenientes del campo y que han sido expulsados por las presiones económicas y el crecimiento demográfico, que prácticamente ha anulado los efectos benéficos del reparto agrario; no es suficiente repartir la tierra, hay que darle a los campesinos todos los elementos necesarios para que participen activamente en la producción agropecuaria en pos de alcanzar la soberanía y autosuficiencia alimentaria.

*Desde la segunda guerra mundial, México atrajo la atención del mundo por sus elevadas tasas de crecimiento agropecuario: con una expansión media del 5% anual entre 1941 y 1965, se le consideró paradigma entre las naciones del tercer mundo. El llamado "milagro agrícola mexicano" significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para la industria (más de la mitad de nuestras exportaciones de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario), satisfizo la creciente demanda interna de alimentos, y proveyó*

<sup>37</sup>En 1934 el Gobierno Federal creó los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), con el objeto de regular y atenuar la competencia entre los comerciantes e impedir las actividades mercantiles especulativas. En 1937 se crea el Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y el Comité Regulador del Mercado de Trigo, los cuales fueron sustituidos en 1938 por el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias que interviene en los mercados de maíz, trigo, harina, pan, arroz, carne, garbanzo, sal, azúcar y pescado. En 1941 se constituye la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. En 1943 se constituyó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), la cual a partir de 1949 asumió las funciones de los organismos antes creados. En 1961 se fundó la CONASUPO que asumió todas las funciones de CEIMSA.

*las materias primas agrícolas demandadas por una industria que crecía aceleradamente.*

*El “milagro agrícola” se produjo como resultado de una consistente política agrícola aplicada desde tiempos del presidente Lázaro Cárdenas, que comprendió los típicos instrumentos de fomento (aplicados en Estados Unidos y en otros países con agriculturas exitosas): construcción de infraestructura, investigación y extensionismo, crédito y seguro, subsidios a insumos, y —como diamante de la corona— un sistema de precios de garantía o soporte que otorgó certidumbre a la rentabilidad de la producción agrícola.*

*A mediados de los años sesenta, esta política sufrió una metamorfosis. El sistema de precios de garantía dejó de utilizarse como instrumento para incentivar la producción y pasó a utilizarse como ancla antiinflacionaria: los precios nominales fueron congelados, provocándose la caída de los ingresos reales y de la rentabilidad agrícola.*

*Además, se desaceleró la inversión y el gasto promocional del desarrollo rural. Resultado: el crecimiento agropecuario se redujo al 2% anual durante el período 1966-1976.*

*En estas condiciones nació el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), implementado durante el gobierno de José López Portillo. ... el campo volvió a levantarse. Con el relanzamiento de la política agrícola a mediados de los setenta —y con mayor fuerza bajo el Sistema Alimentario Mexicano (1978-1981)—, los precios de garantía volvieron a ser redituables y crecieron los recursos públicos destinados al fomento rural. El campo respondió: el crecimiento agropecuario alcanzó una tasa media del 4.9% anual entre 1977 y 1981.*

*México se incorpora al GATT, primero, y suscribe el TLCAN, dentro de una nueva corriente de pensamiento económico, el neoliberalismo.*

*... el campo mexicano fue convertido en un enorme laboratorio de experimentación neoliberal. Los programas de “reforma estructural” —aplicados desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el presente— significaron: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial (no sólo cayeron dramáticamente la inversión y el gasto*

*agropecuarios, sino que se suprimió el sistema de precios de garantía); 2) la apertura comercial unilateral y abrupta, realizada a marchas forzadas de los años ochenta y amarrada en el TLCAN. Desde entonces, el campo no ha vuelto a levantar cabeza.*

*El crecimiento agropecuario apenas alcanzó una tasa media del 1.5% anual en el período 1983-2007, inferior al crecimiento demográfico; y las importaciones agroalimentarias brincaron de 1,790 millones de dólares en 1982, a 15,984.5 mdd en 2006; alcanzaron los 19,325.3 mdd en 2007 y superarán los 25,000 mdd en 2008.<sup>38</sup>*

*Para que nuestro sector agropecuario pueda acceder a un nuevo ciclo largo de crecimiento acelerado y sostenido con equidad, es necesario impulsar su dinámica productiva mediante un programa integral de fomento, que constituiría una especie de política agrícola espejo de la exitosa política agrícola estadounidense. Los instrumentos fundamentales de este programa pueden resumirse como sigue: Primero: una nueva política de precios de garantía o soporte (o bien generalizar el sistema de ingreso-objetivo, introducido en México a raíz de las movilizaciones campesinas de 2002-2003, pero extendiéndolo a todas las regiones del país y a todos los principales cultivos y productos pecuarios), a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de largo plazo, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia. Para que este sistema de precios no grave pesadamente sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como fondos frescos de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el Procampo y con los pagos de ASERCA), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los*

<sup>38</sup>CALVA, José Luis, Propuestas para un modelo económico de crecimiento agropecuario acelerado e incluyente, Ponencia preparada para el “Foro Debate: propuestas para un modelo económico para el campo mexicano”, organizado por el Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano del Senado de la República y realizado el 3 de septiembre de 2008 en el Patio Central del Senado de la República.

*derechos especiales que México tiene por su condición de país en desarrollo como parte contratante de la OMC), a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas.*

*Con este mismo propósito, es necesario desplegar una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda. Hay que recordar que ni el TLCAN ni la OMC imponen ninguna restricción a México en materia de política cambiaria. Sin embargo, los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación cambiaria). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países del este de Asia, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad agregada de la planta productiva nacional.*

*El punto es crucial, porque la certidumbre en el ingreso rural es factor clave del dinamismo agrícola. No hay que olvidar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933 y en la Unión Europea desde el establecimiento de la Política Agrícola Común en 1957, permitió a Estados Unidos alcanzar la supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo que ha tenido el sistema de precios en esos países —que históricamente han combinado política comercial selectivamente proteccionista con pagos fiscales directos o indirectos (vía reducción de precios en insumos, etc.)— es el mismo que debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el food power.*

*Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico y zootécnico, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (La investigación agronómica y zootécnica debe realizarse en México, entre otras razones porque la tecnología de organismos vivos requiere investigación in situ).*

*El programa debe incluir tecnologías convencionales,*

*biotecnología y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para elevar la eficiencia microeconómica de las pequeñas, medianas y grandes unidades de producción, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas agrícolas y pecuarias ya aplicadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido reiteradamente comprobadas en investigaciones de campo), debe ser parte integral del programa.*

*Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales. Por ejemplo, la rehabilitación y modernización y de nuestros sistemas de riego nos permitiría duplicar nuestras cosechas en la misma superficie actualmente irrigada. Además, en el conjunto del territorio mexicano, el área irrigable asciende a 10 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 6 millones ya se abrieron al cultivo irrigado; la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes —que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático— requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores.*

*Cuarto: canalización de un volumen adecuado de crédito fresco al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños cultivadores de productos prioritarios, vinculados a programas de asistencia técnica y a compromisos de desempeño), solucionando equitativamente el megaproblema de las carteras vencidas, convertido en peso muerto del sector agropecuario y del sistema bancario.*

*Es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países con sectores agropecuarios vigorosos), fomentando especialmente los fondos de autoaseguramiento de los agricultores, de los cuales hay relevantes experiencias exitosas en México.*

*Quinto. Como criterio general, dada la existencia de más de cuatro millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de*

*que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas, debe ser componente nodal del programa. De hecho, las evidencias universales indican que, en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas, la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña. Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Por el contrario, en naciones donde abunda el trabajo pero escasean la tierra y el capital, lo indicado es un modelo de desarrollo agropecuario orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital en pequeñas y medianas unidades de producción.*

*Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de abundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Además, los resultados de la investigación económico agrícola mexicana corroboran que, en general (y a nivel de cada producto, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo. Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería más congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país. Este modelo optimizaría el aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital, sin provocar la expulsión de millones de familias campesinas.*

*En suma: un programa integral de fomento agropecuario basado en estos principios e instrumentos fundamentales —*

*que es perfectamente compatible con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN, sin demérito de renegociaciones específicas— es crucial para que el campo pueda desempeñar eficazmente sus funciones en el futuro de la economía nacional: no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de los precios internos y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la seguridad alimentaria y a la equidad social.*

Esta última apreciación, con la cual coincido plenamente, resume la importancia del diseño e implementación de políticas públicas destinadas al desarrollo de las actividades agropecuarias, a las que deberá agregarse también las pesqueras, tendentes a asegurar la autosuficiencia alimentaria en los productos básicos más representativos, tales como los granos (maíz, frijol, arroz y trigo), carne de res y de cerdo, leche, pollo y huevo; así como el pescado.

## **II. 2 Estudio de las Iniciativas presentadas sobre el Derecho a la Alimentación.**

En este apartado, consideraré conveniente hacer un análisis de las iniciativas presentadas por los legisladores relacionadas con el derecho a la alimentación; haciendo la aclaración de que se desecharon aquellas que se refieren de manera específica al derecho a alimentos que contempla el Código Civil, cuya responsabilidad está destinada a los ascendientes, tutores y custodios, por no corresponder al concepto de un derecho social, cuya obligación de promover y proteger le corresponde al Estado.

Hecha esta aclaración, y considerando lo extenso de las diez iniciativas presentadas en las tres últimas Legislaturas (LVIII, LIX y LX), se dejaron en este apartado sólo el rubro de cada una de ellas y la propuesta concreta de reforma o adición a los artículos Constitucionales referidos. Así pues, la mecánica a seguir, será hacer sobre cada iniciativa los comentarios que se consideren importantes.

1. La primera iniciativa, sobre el tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria desde el mes de septiembre de 1997, en que dio inicio el primer periodo ordinario de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, fue presentada por

los Diputados Narciso Alberto Amador Leal, Jorge Carlos Ramírez Marín, José Ignacio Mendicuti Pavón, Manuel Añorve Baños, José Socorro Velázquez Hernández, José Manuel Correa Ceseña, Efrén Leyva Acevedo, José Elías Romero Apis, Gustavo Carvajal Moreno, Víctor E. Díaz Palacios, Benito Vital Ramírez, Javier García González, Raúl Sicilia Salgado, Araceli Domínguez Ramírez, Jaime Alcántara Silva, Irma Piñeyro Arias, Oscar Alvarado Cook, Rubén García Farías, Agustín Trujillo Iñiguez, Eduardo Abraham Leines Barrera, Fernando Díaz de la Vega, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 18 de octubre de 2001, cuyo rubro indica:

*DE REFORMAS AL ARTICULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO NARCISO ALBERTO AMADOR LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 18 DE OCTUBRE DE 2001*

*... iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En consecuencia de lo anterior, proponemos a esta Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

**Artículo Primero.** *Se adiciona, después del tercer párrafo, del Artículo 4º Constitucional un nuevo párrafo para quedar de la siguiente manera:*

**Art. 4º.....**

.....

*El Estado Mexicano, la sociedad, las familias y los individuos son responsables de procurar la alimentación que permita la salud física y mental de cada miembro de la sociedad mexicana. La Ley establecerá los subsidios necesarios y los criterios de su asignación a las familias para que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, apoyen la satisfacción de una dieta asequible, que contenga todos los nutrientes necesarios de los alimentos en calidad, cantidad y disponibilidad.*

**Artículo Segundo.** *Se modifica el 7º párrafo del Artículo 4º para quedar de la siguiente forma:*

*Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para garantizar, el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos*

**Transitorios**

**Artículo Único.** *Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Palacio Legislativo, San Lázaro, a 18 de octubre de 2001*

Comentarios a la iniciativa:

La propuesta de estos Diputados dista mucho de lo que debe ser un derecho social, puesto que se comparte la obligación del Estado con la sociedad, las familias y los individuos, por tanto la redacción resulta confusa al establecer que la sociedad y sus integrantes son responsables de sí mismos en la procuración de la alimentación. De igual manera, compara el supuesto derecho a la alimentación con un simple programa asistencial de subsidios a las familias, compartido por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. La confusión persiste, de igual manera, cuando se mantiene, en otro párrafo, la obligación de los ascendientes, tutores y custodios de garantizar los alimentos a los niños, dejando al Estado sólo el cuidar que se respete la dignidad y los derechos de la niñez. En conclusión la propuesta se identifica más con un programa asistencial que con el derecho a la alimentación.

2. La segunda iniciativa, sobre el tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria, corresponde a una propuesta hecha por el Dip. Pedro Miguel Rosaldo Salazar, del Grupo Parlamentario del PRD, cuyo contenido es:

*DE REFORMAS AL ARTICULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PARA QUE TODA PERSONA TENGA DERECHO A LA ALIMENTACIÓN), PRESENTADA POR EL DIPUTADO PEDRO MIGUEL ROSALDO SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DEL MARTES 6 DE NOVIEMBRE DE 2001*

... iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:  
Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la

consideración de este pleno la siguiente reforma constitucional:  
**Artículo Unico.-** *Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4º constitucional, para quedar como sigue:*

**Artículo 4.- ...**

.....

.....

**Toda persona tiene derecho a la alimentación que le permita un desarrollo integral adecuado a su edad y condiciones especiales. El Estado proveerá lo necesario para garantizar el ejercicio de este derecho.**

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

*Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*

*Los ascendientes, tutores y custodios, tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.*

*El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.*

**Artículo Transitorio**

**Unico.-** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2001.*

Comentarios a la iniciativa:

Esta propuesta presenta una situación mixta; por un lado, establece el derecho a la alimentación como garantía para toda persona, asignándole al Estado la obligación de proveer lo necesario para garantizar este derecho, lo cual resulta correcto y acorde con los principios promovidos por la FAO; y por otro, le deja la responsabilidad a los ascendientes, tutores y custodios de preservar los derechos de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, obligación que como se ha aclarado se identifica más con lo estatuido en el Código Civil, lo que se presta a confusión. Lo que realmente se requiere, es definir la responsabilidad del Estado para crear políticas públicas

que lleven a la Nación a recuperar la soberanía alimentaria como fundamento en el derecho a la alimentación.

3. La tercera iniciativa, relativa al tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria, corresponde a una propuesta hecha por los Diputados: José Socorro Velázquez Hernández, Olga Margarita Uriarte Rico, Enrique Meléndez Pérez, Arturo León Lerma, Policarpo Infante Fierro, Federico Granja Ricalde, María de las Nieves García Fernández, Samuel Aguilar Solís, Héctor Nemesio Esquiliano Solís, Eduardo Abraham Leines Barrera de la Comisión de Salud del Partido Revolucionario Institucional de esta LVIII Legislatura, del Honorable Congreso de la Unión, que a la letra dice:

*DE REFORMAS AL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN NUTRITIVA, PRESENTADA EN LA SESIÓN DEL MARTES 27 DE NOVIEMBRE*

Con fundamento a lo dispuesto en la fracción II del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 55, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

... iniciativa con proyecto de decreto a "elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva", proponiendo adicionar al artículo 4º. constitucional, un cuarto párrafo, recorriendo los actuales para quedar como sigue:

"Toda persona tiene derecho a una alimentación que le asegure una nutrición adecuada para su desarrollo físico-emocional e intelectual. La ley señalará las medidas para garantizar que a los alimentos se incorporen un mínimo valor de nutrientes".

... sometemos a esta Honorable Asamblea la **iniciativa con proyecto de decreto de "elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva"**:

**Artículo Único.-** se propone adicionar al artículo 4º constitucional, un cuarto párrafo, recorriendo los actuales para quedar como sigue:

**Artículo 4º.-** .....

.....

.....

**Toda persona tiene derecho a una alimentación que le asegure**

***una nutrición adecuada para su desarrollo físico-emocional e intelectual. La ley señalará las medidas para garantizar que a los alimentos se incorporen un mínimo valor de nutrientes.***

.....

.....

.....

*Del mismo modo se establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, de acuerdo a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 constitucional.*

### **Artículo Transitorio**

**Único.-** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Comentarios a la iniciativa:

La propuesta de estos Diputados, de la Comisión de Salud, confunde el concepto de derecho a la alimentación con un problema de calidad, recomendando la incorporación de nutrientes a los alimentos como única solución, estableciendo esta obligación sanitaria a la Federación y a las Entidades Federativas. Se trata pues de una propuesta muy limitada en cuanto sus alcances.

4. La cuarta iniciativa, relativa al tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria, fue presentada por el Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda, de manera individual, de conformidad con el siguiente contenido:

***DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DEL MARTES 21 DE OCTUBRE DE 2003***

*... iniciativa para adicionar al artículo 4º de la Constitución un párrafo cuarto que eleve a la categoría de garantía constitucional el derecho que tienen los mexicanos a alcanzar una alimentación sana, adecuada y suficiente, con fundamento en la siguiente*

*Por lo expuesto y fundado, me permito poner a la elevada consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de*

### **Decreto**

**Artículo Único:** *Se adiciona al artículo 4º constitucional un párrafo cuarto, recorriéndose los actuales párrafos 4, 5, 6, 7 y 8,*

*que pasan a ser, en consecuencia, 5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente, para quedar como sigue:*

**Artículo 4º.** *El varón y la mujer...*

*Toda persona tiene derecho a decidir...*

*Toda persona tiene derecho...*

*Todos los mexicanos tienen derecho a una alimentación sana y suficiente para garantizar su existencia y su pleno desarrollo físico y mental. El Estado proveerá lo necesario y tomará las providencias pertinentes, estableciendo políticas públicas que atiendan esta garantía con prioridad sobre otras necesidades colectivas.*

*Toda persona tiene derecho...*

*Toda familia tiene derecho...*

*Los niños y las niñas...*

*Los ascendientes, tutores y custodios...*

*El Estado otorgará...*

**Transitorio**

*Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Este Congreso deberá abocarse de manera inmediata a la elaboración de la legislación secundaria que permita hacer efectiva la garantía que establece esta ley.*

*Palacio de San Lázaro, a 21 de octubre de 2003.*

**Comentarios a la iniciativa:**

La propuesta del Diputado Ramírez Pineda sí se identifica con el concepto de derecho a la alimentación, tal como lo ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y propone, cómo debe ser, la obligación del Estado de atender esta garantía social mediante el estableciendo de políticas públicas que atiendan esta garantía con prioridad sobre otras necesidades colectivas. Es decir, la garantía a la alimentación al ser considerada como prioritaria sobre otras garantías sociales, se le está dando el tratamiento de seguridad nacional. Así, el fundamento Constitucional dará pie a la formulación y adecuación de la legislación secundaria, con un objetivo general: asegurar la soberanía alimentaria.

5. La quinta iniciativa, relativa al tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria, corresponde a una Minuta del Senado de la República, presentada por el Senador Carlos Chaurand Arzate en su calidad de Vicepresidente y la Senadora Sara Castellanos

Cortés, Secretaria, y, se refiere a adiciones a los artículos 4 y 27 Constitucionales:

**MINUTA PROYECTO DE DECRETO**

**POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 4 Y UN SEGUNDO A LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** *Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 y un segundo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 4.- .....*

*.....*

*El Estado tiene la obligación de garantizar eficientemente el acceso de toda persona a una alimentación suficiente y de calidad, que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales que aseguren su desarrollo físico y mental.*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*Artículo 27*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*.....*

*I. a XIX. ....*

*XX. ....*

*Las políticas para el desarrollo rural integral, a que se refiere el párrafo anterior, tendrán como finalidad que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.*

**TRANSITORIOS**

**UNICO.-** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores.- México, DF, a 15 de diciembre de 2003.*

Comentarios a la iniciativa:

La propuesta de los Senadores, se identifica también con el derecho a la alimentación, adicionando un párrafo al artículo 4º. y se complementa con una adición al artículo 27, incorporando la figura del desarrollo rural integral, con el objeto de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos; es decir, obtener la anhelada soberanía alimentaria. Por lo que la iniciativa referida en la Minuta del Senado, presenta una propuesta más completa que las anteriores; sin embargo, no menciona la indispensable adecuación de la ley secundaria en esta materia, que resulta necesaria.

6. La sexta iniciativa, relativa al tema del derecho a la alimentación, registrada en la Gaceta Parlamentaria, fue presentada por el Diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega y se refiere a la reforma del párrafo quinto del artículo 4º., para garantizar el derecho a la alimentación.

*CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELEVAR A RANGO DE LEY LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN DEL PUEBLO, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO LEOPOLDO ARREOLA ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT*

*... iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango de ley la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición del pueblo de México bajo la siguiente:*

***Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:***

***Artículo Primero.*** *Se reforma el párrafo cinco del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

***Artículo 4. ...***

...

...

...

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. **Asimismo, el Estado mexicano tendrá la obligación de garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las familias mexicanas; así como la obligación de instrumentar las políticas públicas necesarias que conduzcan a la salvaguarda del derecho a la alimentación, la nutrición y la autosuficiencia alimentaria del pueblo mexicano.***

...

...

...

### **Transitorio**

**Artículo Único.** *La presente iniciativa entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dado en el salón de plenos de la Comisión Permanente a los nueve días del mes de enero de dos mil ocho.*

Comentarios a la iniciativa:

Esta propuesta precisa la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación; sin embargo, se refiere a la familia en lugar de los individuos, lo que resulta jurídicamente incorrecto. También indica la obligación del Estado de instrumentar las políticas públicas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación y la autosuficiencia (soberanía) alimentaria; que las otras iniciativas no lo señalan expresamente.

7. La séptima iniciativa, registrada en la Gaceta Parlamentaria, se refiere a los derechos económicos, sociales y ambientales, incluyendo el relativo al derecho a la alimentación; ésta fue presentada por los Diputados: Aleida Alavez Ruiz, Rosario Ortiz Magallón, Elsa Conde Rodríguez, Adriana Díaz Contreras, Irma Piñeyro Arias, Pablo Leopoldo Arreola Ortega, Martha Tagle Martínez, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Carlos Rojas Gutiérrez y María Elena Torres Baltazar, con el fin de reformar y adicionar .los artículos 4 y 27 Constitucionales.

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE LOS GRUPOS**

*PARLAMENTARIOS DEL PRD, DEL PRI, DEL PT, DE CONVERGENCIA,  
DE ALTERNATIVA Y DE NUEVA ALIANZA*

Con fundamento en el artículo 11 de la Ley para la Reforma del Estado y conforme a los lineamientos legales correspondientes, el Grupo de Garantías Sociales somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto aprobada por consenso, que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Por las anteriores consideraciones se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

***Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

***Artículo Primero.*** *Se reforman los párrafos cuarto y quinto del artículo 4; y se adicionan los párrafos sexto, séptimo y octavo al mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden, para quedar como sigue:*

***Artículo 4. El varón y la mujer ...***

***Toda persona tiene derecho a decidir ...***

***Toda persona tiene derecho a la protección de la salud ...***

***Toda persona o colectividad tiene derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para su desarrollo y bienestar sin ningún tipo de discriminación, así como el deber de conservarlo para las presentes y futuras generaciones. El Estado deberá garantizar el respeto a este derecho, además de prevenir el daño y deterioro ambiental; se considerarán de interés público las acciones tendientes a la conservación, preservación, restauración y protección del medio ambiente y la naturaleza en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. El daño ambiental generará la obligación de ser reparado por quien lo provoque, en términos de lo dispuesto en la ley; dicha reparación podrá ser solicitada por cualquier persona sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno.***

***Toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y que cuente con los servicios básicos. El Estado deberá garantizar que la vivienda sea accesible, construida de acuerdo con los principios de desarrollo sustentable y los ordenamientos***

territoriales y ecológicos. La ley determinará los instrumentos, apoyos y sistemas de financiamiento que para tal objeto se establezcan, destinándose principalmente a la producción social de vivienda.

Toda persona o colectividad tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda persona tiene **derecho a una alimentación suficiente, asequible, inocua y de calidad**, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su desarrollo físico y mental. **El Estado garantizará la soberanía y seguridad alimentarias y nutricional** así como el abasto suficiente, oportuno y equitativo de alimentos. Las leyes que para tal efecto expida el Congreso general establecerán la concurrencia entre los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal, y la concertación con los sectores social y privado, a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación y expresión cultural. El Estado es garante de estos derechos

**Los niños...**

**Los ascendientes...**

**El Estado otorgará...**

**Artículo Segundo.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adicionan dos párrafos a la fracción XV del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

**La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social y de su función ecológica, la preservación y el aprovechamiento racional y sustentable de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo integral y sustentable del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.** En consecuencia, se reconoce la función social y ecológica de la propiedad **y se dictarán las medidas necesarias para el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, recursos forestales y la biodiversidad, en concordancia con el ordenamiento ecológico territorial, a efecto de regular y planear la ejecución de obras públicas, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar, proteger, y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural y la propiedad destinada a la conservación; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para prevenir el deterioro y la destrucción de los elementos naturales, sus funciones ecológicas y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad y la naturaleza.** La preservación, protección y restauración del medio ambiente y la naturaleza del territorio nacional, deberán ser un criterio fundamental para determinar las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada.

**XV. ...**

Reconocida la función ecológica de la propiedad y los servicios ambientales que prestan los ecosistemas a la nación, la ley establecerá las condiciones para constituir la propiedad destinada a la conservación, respetando los límites y equivalencias determinados por esta fracción a la pequeña propiedad rural.

*Los terrenos baldíos, nacionales o las tierras rusticas que no estén dedicadas a alguna actividad económica o productiva, podrán destinarse preferentemente a la conservación y restauración.*

...

### **Transitorios**

**Primero.** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

**Segundo.** *El Poder Legislativo Federal, las Legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con un plazo de 90 días para adecuar la legislación secundaria a las disposiciones del presente decreto.*

**Tercero.** *Se deroga toda disposición que se oponga en todo o en parte al presente decreto.*

*Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de abril de 2008.*

Comentarios a la iniciativa:

Esta iniciativa se presentó dentro del marco de la Ley para la Reforma del Estado, conforme a los lineamientos legales a aplicar en el Grupo de Garantías Sociales; al respecto, hay que destacar que propone introducir a la Norma Fundamental, aquellos derechos humanos que actualmente no están reconocidos, tales como los derechos a la alimentación, al agua y a la cultura. Dentro de los derechos sociales incluye el derecho a la alimentación, y, con relación a éste, establece que el Estado garantizará la soberanía y la seguridad alimentarias. De igual manera, establece que para tal efecto el Congreso general deberá expedir las leyes necesarias con el fin de declarar la concurrencia entre los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal, en estas materias.

8. La octava iniciativa, presentada en la Gaceta Parlamentaria, fue presentada por la Diputada Ruth Zavaleta Salgado y propone una adición al artículo 4º. Constitucional.

**QUE ADICIONA UN PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA RUTH ZAVALA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE MAYO DE 2008**

*... iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un noveno párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente*

*La soberanía alimentaria es la condición que se da cuando un país tiene la capacidad instalada para producir todos los alimentos que su población requiere para su consumo, utilizando el mecanismo de la importación únicamente para los alimentos necesarios a fin de complementar el consumo interno.*

*Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de*

***Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

***Artículo Único.*** *Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 4o. ...*

***Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, que satisfaga sus necesidades nutricionales y permita que se desarrolle plenamente física y mentalmente. El Estado deberá garantizar su plena soberanía alimentaria para permitir el acceso de toda la población a alimentos de calidad y con precios justos.***

***Transitorio***

***Único.*** *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Dado en el recinto de Xicoténcatl, a 14 de mayo de 2008.*

Comentarios a la iniciativa:

La iniciativa en comento, retoma el derecho a la alimentación como una garantía de toda persona (debiendo decir individuo), adjudicándole al Estado la obligación de garantizar la soberanía alimentaria, en calidad y precios justos. Siendo muy breve la adición, comprende dos elementos torales, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria; elementos que pueden ir disociados, sino que por el contrario deben caminar de la mano; el agregado de que los alimentos deben proporcionarse a la población a precios justos, implican también una necesaria intervención y regulación del Estado; contrario a la aplicación del modelo neoliberal a ultranza ya agotado.

9. La novena iniciativa, agregada en la Gaceta Parlamentaria, fue presentada por la Diputada Adriana Díaz Contreras, quien propone adicionar un párrafo a cada uno de los artículos 4 y 27 Constitucionales, relacionados con el derecho a la alimentación.

*QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 4o. Y UNO SEGUNDO A LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ADRIANA DÍAZ CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JUNIO DE 2008*

... iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Recientemente, al amparo de la Ley para la Reforma del Estado se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados, que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Carta Magna de la nación, la cual suscribimos como legisladores de distintos partidos políticos. Sin embargo, nuestra propuesta en relación al derecho a la alimentación fue considerada parcialmente.

Teniendo en consideración el sustento expresado con anterioridad, someto a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4 y segundo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4. ...**

...

***Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente, asequible, inocua y de calidad, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su adecuado desarrollo físico y mental.***

***El Estado garantizará la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, el abasto suficiente, oportuno y equitativo de alimentos, tomando como base la producción agropecuaria nacional y establecerá medidas para evitar la especulación y los precios excesivos en los alimentos.***

...

**Artículo 27.**

...

*Fracción XX. ...*

***Las políticas para el desarrollo rural integral, señaladas en el párrafo precedente, tendrán por objeto que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional y que la ley establezca; tomando como base la producción agropecuaria nacional.***

***Transitorios***

***Único.*** *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los once días del mes de junio del 2008.*

Comentarios a la iniciativa:

Esta iniciativa es coincidente con la de la Diputada Ruth Zavaleta, en cuanto a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación y asegurar la soberanía alimentaria, la diferencia estriba en que señala como base de la seguridad alimentaria la producción agropecuaria, dejando fuera a la pesca; también propone que el Estado regule la comercialización. De manera adicional, incorpora en el artículo 27 la obligación del Estado de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos y estratégicos; por lo que es indispensable definir cuáles son éstos; de igual manera, quién y cómo se cumpliría con esta función.

Antes de las privatizaciones derivadas de la política neoliberal, el Estado contaba con un organismo descentralizado, CONASUPO, que integraba funciones de apoyos al campo, por medio de la aplicación de precios de garantía, recolección y abasto de granos, nacionales y de importación, compra de leche, industrialización de productos básicos, a través de sus plantas industriales y la comercialización en su cadena de tiendas con presencia nacional; también el Estado tenía participación directa en la pesca, captura, industrialización y comercialización, tanto para el mercado interno como para exportación; de igual manera producía fertilizantes subsidiados y otorgaba financiamientos al sector social, no sujetos de créditos por la banca privada. Todas estas acciones

le permitieron al Estado, en su tiempo promover la producción interna, crear empleos, garantizar el abasto a precios accesibles y mantener la soberanía alimentaria, perdida actualmente por la política neoliberal a ultranza adoptada por nuestras autoridades, bajo la premisa del libre mercado.

10. La décima y última iniciativa, anunciada en la Gaceta Parlamentaria de la LX Legislatura, fue presentada por el Diputado Carlos Ernesto Zataráin González, para adicionar un párrafo al artículo 4º. Constitucional, para incorporar el derecho la alimentación.

*QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ERNESTO ZATARÁIN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI*

... iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa en comento, propone adicionar un nuevo párrafo séptimo al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que toda persona tenga derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de un adecuado desarrollo físico y mental, en todas las etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.

Compañeras y compañeros legisladores: la seguridad alimentaria es de máxima importancia para mejorar el estado nutricional de las personas que padecen hambre y desnutrición persistentes. Es momento de ir asumiendo responsabilidades, conjuntamente con la sociedad, para garantizar el derecho a la alimentación, ya que es una necesidad primordial para el sano desarrollo de los seres humanos y de nuestra sociedad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

***Decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

**Único.** *Se adiciona un nuevo párrafo séptimo, recorriéndose el texto vigente del actual y el de los demás párrafos en orden consecutivo, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

**Artículo 4o. ...**

...  
...  
...  
...  
...

*Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de su adecuado desarrollo físico y mental, en todas las etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.*

...  
...  
...

#### **Artículos Transitorios**

**Primero.** *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

**Segundo.** *Remítase a la honorable Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.*

*Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.*

Comentarios a la iniciativa:

Esta iniciativa presenta en su exposición de motivos, una descripción de los antecedentes del derecho a la alimentación así como en el diagnóstico, por lo que decidí adoptarlo dándole el mérito a su promovente, el Diputado Carlos Ernesto Zataráin González. Como se podrá apreciar, el Estado mexicano no sólo tiene una obligación para con sus habitantes, considerando el sentido social de nuestra Constitución, sino que también ha asumido el compromiso internacional, derivado de la suscripción de acuerdos, convenios y tratados internacionales, mediante los cuales se obliga al Estado mexicano a cumplir con el mandato Constitucional establecido en el artículo 133.

Lo lamentable de la iniciativa en comento, es que la propuesta de

reforma al artículo 4º. Constitucional, sugerida, se queda muy corta con respecto a la exposición de motivos, como se podrá ver en los siguientes párrafos de la iniciativa referida.

*La alimentación es un derecho humano básico. Es la garantía para el disfrute y ejercicio del resto de todos los derechos humanos. Sin embargo, miles de personas mueren a diario a causa del hambre o por las secuelas de la falta de alimentos o por un inadecuado equilibrio en el consumo de éstos.*

*A pesar de que el derecho a la alimentación fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas desde 1948, el compromiso para hacerlo cumplir ha sido lento, gradual e inequitativo.*

*De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y la Alimentación (FAO), más de 850 millones de personas padecen hambre. 400 millones son niñas y niños, principalmente de África y de Asia. El 70 por ciento de la población del mundo que vive en pobreza son mujeres, especialmente en zonas rurales, lo que tiene un impacto en su derecho a la alimentación y por lo tanto en su calidad de vida, ya que dado su papel reproductivo, requieren una alimentación que tome en cuenta sus particularidades.*

*Según datos también de la FAO, en América Latina y el Caribe se produce tres veces la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer a su población y es la mayor exportadora de alimentos del mundo. A pesar de esto, hay países como Guatemala y Honduras que han incrementado el número de personas con hambre en los últimos años. En Latinoamérica hay 52 millones de personas que sufren de desnutrición. 70 por ciento de los niños menores de cinco años sufre desnutrición crónica en esta región, lo que contradice las bases del Estado y de la sociedad civilizada. En México, la desnutrición calórico-proteica afecta a aproximadamente la quinta parte de la población del medio rural (alrededor de cinco millones de personas), mientras que en los sectores urbanos incide en el siete por ciento de los habitantes. Pese a que, según cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, este año México espera cerrar con una producción récord en maíz, azúcar, leche, carne,*

*huevo, naranja, limón, mango, aguacate, jitomate, chile y papa, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, más de la mitad de la niñez rural está desnutrida.*

*Anemia por deficiencia de hierro, déficit de nutrimentos, retardo en el crecimiento lineal, sobrepeso y obesidad, son sólo algunas de las deficiencias nutricionales que se presentan con mayor frecuencia entre la población infantil. El 12.7 por ciento de la población menor de 5 años sufre desnutrición crónica y, con ello, México está fuera de las naciones consideradas como bien alimentadas. En las zonas rurales la afectación se eleva hasta 20 por ciento en los niños de esa edad.*

*La mayoría de los niños con algún grado de deficiencia nutricional se concentra en 700 municipios del país, más de un 25 por ciento del total, principalmente en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Nayarit. En esas localidades, de alto grado de marginación, la tasa de mortalidad infantil es de 75 por cada mil menores, equivalente a los indicadores que se reportan en los países del África subsahariana. A escala nacional, la tasa promedio de defunciones en México se ubica en 17 por mil.*

*La mitad de las familias mexicanas sufren algún grado de inseguridad alimentaria y aproximadamente el 8 por ciento de la población, pasa un día o más sin comer porque no cuenta con recursos para adquirir alimentos. La desnutrición humana es un complejo problema social, en que el se requiere la corresponsabilidad de la sociedad entera, son problemas que afectan las condiciones de vida de una sociedad lacerada por la ignorancia y la esquivia de sus necesidades palpables.*

*Desde la perspectiva de los derechos humanos, el derecho a la alimentación significa que todas las personas deben tener acceso físico y económico, de manera individual o colectiva, de forma regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna.*

*Si bien existen diversos programas gubernamentales enfocados a la alimentación como arranque parejo en la vida, oportunidades, los de abasto social de tortilla y de leche, no se ha logrado evitar*

*su carácter asistencialista de éstos, pues se centran en la entrega de despensas y en ayuda monetaria a ciertos grupos, pero carecen de una visión de largo plazo que prevengan situaciones de emergencia o desastre, programas de abastecimiento de alimentos o de apoyo al campo. Lo anterior se agrava debido a la falta de soberanía alimentaria en México, ya que más de 40 por ciento de los alimentos que se consumen vienen del extranjero.*

*Durante los últimos gobiernos, se ha dejado al campo en un estado de indefensión frente a las empresas agroindustriales y las comercializadoras extranjeras. En tal sentido, desde hace varias décadas, el país se enfrenta a un severo deterioro, constante, en las condiciones del sector agrícola que tienen un efecto negativo en la vida de la población campesina y en los precios de los alimentos.*

*En la Carta Magna, salvo la garantía de alimentación reconocida en el artículo 4o., para la infancia, y no obstante el gran número de iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y en diversas legislaturas, aún no se reconoce de manera explícita el derecho a la alimentación, por lo que elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación es por tanto, uno de los pendientes en materia social que tiene que resolver de inmediato nuestro país.*

*En este orden de ideas, la Iniciativa que hoy se somete a la consideración de esta honorable asamblea, se constituye como un instrumento más para aportar elementos para que nuestro marco normativo esté acorde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.*

Los conceptos vertidos son bastante claros por lo que sólo merecen nuestra adhesión a los mismos.

### **CAPÍTULO III.- EL DERECHO ALIMENTARIO EN EL ENTORNO INTERNACIONAL.**

*SUMARIO: III.- El Derecho Alimentario en el Entorno Internacional.  
III. 1 La Cumbre Mundial de la Alimentación. III. 2 La Declaración  
de Roma sobre la Seguridad Alimentaria.*

*Lo que nos corresponde hacer a quienes creemos y sabemos que el origen estructural de un pueblo es defender el insumo fundamental de la población, que es la alimentación.*

**Dip. César Duarte Jáquez**

#### **III.- El Derecho Alimentario en el Entorno Internacional.**

Los antecedentes del derecho alimentario en el entorno internacional, lo encontramos en el artículo 25, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que establece:

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

Previa a esta Declaración, en el año de 1943, los Representantes de los gobiernos de 44 países se reunieron en Hot Springs, Virginia, Estados Unidos de América, con el objeto de comprometerse a fundar una organización permanente dedicada a la alimentación y la agricultura.

De esta manera, en el año de 1945, durante el primer periodo de sesiones de la Conferencia celebrado en Quebec, Canadá, se estableció la FAO como un organismo especializado dependiente de la Organización de las Naciones Unidas.

Inicialmente, la Sede de la FAO se instaló en Washington, D.C., y

en 1951 se trasladó a Roma, Italia, en 1951, donde permanece hasta la fecha.

De conformidad con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1960 la FAO puso en marcha la Campaña mundial contra el hambre movilizando el apoyo no gubernamental.

Con fundamento en sus atribuciones, la FAO estableció en 1962 la Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, creada con el fin de establecer normas alimentarias de aplicación general.

### **III. 1 La Cumbre Mundial de la Alimentación.**

La Conferencia Mundial de la Alimentación de la ONU, celebrada en Roma, recomendó en el año de 1974 la adopción de un compromiso internacional sobre la seguridad alimentaria mundial.

Así, en 1976, se creó el Programa de Cooperación Técnica de la FAO para brindar mayor flexibilidad de respuesta en casos de situaciones de urgencia en la producción mundial de alimentos.

Para el año de 1980, la FAO había celebrado 56 acuerdos con igual número de países para designar Representantes de la misma.

En concordancia con lo anterior, el 23 de marzo de 1981, el Senado de los Estados Unidos Mexicanos ratificó el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la ONU el 16 de diciembre de 1966, el que en su artículo 11 precisa:

#### *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 y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

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

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

Continuando con estos compromisos, en 1986 entró en funciones la oficina AGROSTAT (hoy FAOSTAT), que se encarga, dentro de la FAO, de recopilar y mantener actualizada la información de estadísticas agrícolas y pesqueras, de todo el mundo.

Las plagas presentadas en algunos cultivos, que afectaron sensiblemente la producción de alimentos en varias regiones del mundo, motivaron que en 1991, noventa y dos países signatarios ratificaran la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

### **III. 2 La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria.**

La FAO puso en marcha, en 1994, un importante programa a favor de la generación de alimentos, denominado Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), dirigido fundamentalmente a los Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos (PBIDA). En consecuencia, se estableció el Sistema de prevención de emergencias, de enfermedades y de plagas transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES), con el fin de reforzar la organización, la prevención, el combate y, de ser posible, la erradicación de enfermedades y plagas, que inciden en la producción de alimentos.

En este contexto, la FAO celebró en noviembre de 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, con la asistencia de 186 Jefes de Estado o de Gobierno, invitados para discutir el tema del hambre mundial y cómo combatirla.

En materia de control de calidad, en 1998, en la reunión celebrada en la ciudad de Rotterdam, Holanda, la FAO promovió la firma de un convenio vinculante, con el fin de normar el comercio de plaguicidas y

otras sustancias peligrosas.

En cuanto a la actividad pesquera, el Comité de Pesca de la FAO adoptó en 1999, un plan de acción relativo a mejorar la capacidad de captura destinada a la alimentación humana.

En el año 2000, la FAO elaboró una estrategia con el objeto de concertar las acciones de los gobiernos a fin de combatir el hambre crónica que se presenta en el continente africano.

Como puede apreciarse, la FAO no ha dejado en ningún momento, de promover acciones públicas a favor de la alimentación. Así, en el mes de noviembre de 2004, el Consejo de la FAO aprobó las denominadas *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>39</sup>, que tuvieron por objeto ayudar a los países a otorgar a sus habitantes el derecho a la alimentación.

A partir de las *Directrices* mencionadas, no obstante su carácter voluntario, los Estados miembros de la ONU se comprometieron a *respetar, proteger y hacer efectivo*; el derecho a la alimentación; lo que significó; en primer lugar, que el propio Estado no debía privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada; en segundo lugar, evitar que alguien sea privado de dicho derecho en cualquier forma; y en tercer lugar, que cuando alguien carezca de una alimentación apropiada, el Estado debe promover la creación de un entorno favorable para que los particulares logren la autosuficiencia alimentaria o, cuando ello no sea posible, garantizar que se proporcionen los alimentos básicos. Dejando claro, que toda persona es titular de derechos y está plenamente legitimada para exigir que el Estado cumpla con dichas obligaciones para con la sociedad a la que representa.<sup>40</sup>

De esta manera, se insiste en la responsabilidad que tienen los titulares de las obligaciones (los gobiernos) ante los titulares de los derechos a la alimentación (los gobernados).

La concepción democrática de una buena gobernanza, requiere especialmente de la participación activa de todos los interesados en la elaboración de las políticas públicas, así como la transparencia en el gobierno y la garantía, mediante un marco jurídico eficaz, para que las personas tengan acceso efectivo al derecho a la alimentación;

---

<sup>39</sup>FAO, 2005 <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>.

<sup>40</sup>FAO, *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. Roma 2006, p.p. 2-3.

para ello, se deberá considerar a la producción de alimentos como estratégica, con el fin de recuperar la soberanía alimentaria, perdida en gran medida por el cambio de modelo económico impuesto por los organismos financieros y comerciales internacionales y aceptado por nuestros gobernantes apátridas, en los hechos más que de derecho.

Es precisamente en este contexto, que todas las personas, titulares de estos derechos, sean capaces de actuar en consecuencia. Por su parte, el Estado mexicano deberá reconocer sus obligaciones para generar las políticas públicas necesarias, tendentes a incrementar y mejorar la producción de alimentos, sobre todos los conocidos como básicos en la dieta diaria de los mexicanos, sobre todo los de menores ingresos. Estos principios de responsabilidad, transparencia, participación, no discriminación y atención especial a las personas vulnerables, deberá ser el fundamento y la motivación para resolver las grandes diferencias que el modelo neoliberal dominante ha contribuido a ampliar con efectos negativos en la sociedad, representando un retroceso, en los hechos, sobre los derechos sociales, donde el Estado está obligado a cumplir y los grupos sociales a demandar.

El maestro *Juventino V. Castro y Castro*, considera que *los derechos sociales pretenden proteger a la persona, ya no como individuo sino como componente de un grupo social o de la sociedad en general*; al respecto y desde la perspectiva de la filosofía jurídica, *Luis Recaséns Siches*, considera que los derechos sociales tienen por objeto generar actividades positivas del Estado, del individuo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones; afirmando que contrastan con los derechos individuales, cuyo contenido es un no hacer por parte de las autoridades, mientras que los derechos sociales implican un hacer por parte de los órganos estatales.<sup>41</sup>

El enfoque basado en los derechos sociales, dista mucho de ser una simple teoría o una ideología radical; se trata de una cuestión eminentemente práctica; así, el no reconocimiento de las garantías sociales, no obstante el compromiso de su cumplimiento, resulta ser una de las principales causas de la pobreza, lo cual implica que es vital esforzarse por alcanzar estos derechos y luchar contra la miseria.

No obstante que pareciera nadar contra la corriente, la ONU se ha planteado la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

---

<sup>41</sup> PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda edición, México, 2005, p. 41-42.

(ODM), acordados a nivel internacional, que tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema y el hambre, para el año 2015, reducir al 50 por ciento las personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, así como reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Por consiguiente, el derecho a la alimentación encabeza el programa para el desarrollo.

El derecho a la alimentación quedó establecido en numerosos Tratados y otros instrumentos internacionales, incluidos la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en 1948, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) en 1966) y la *Convención sobre los derechos del niño* en 1989. Por consiguiente, el enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos, cuenta con otra dimensión jurídica; de tal manera que los gobiernos tienen la obligación legal, además de justicia, de actuar para que todas las personas dentro de su territorio, no sólo no pasen hambre, sino que puedan producir y procurarse alimentos de forma plenamente acorde con su dignidad humana, adecuados para lograr una vida sana.

Para ejercer este derecho, se requiere contar con la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, aceptables para una cultura determinada, es decir no se puede ofrecer un derecho a la alimentación sin la garantía de la soberanía alimenticia, cuando menos en los productos considerados básicos para la mayoría de la población..

Recientemente, en julio de 2008, en la isla de Hokkaido, Japón, se reunieron los líderes de los 8 países más desarrollados (G-8), los que en su declaración, omitieron referirse a dos de las causas principales de la actual crisis de precios de los alimentos en el mundo, que son la especulación por parte de las grandes empresas transnacionales; y el desarrollo de los agrocombustibles como una nueva fuente de energía. Estas causas profundas de la crisis alimentaria, son a decir de muchos estudiosos del tema, producto de las políticas liberales que promueven los gobiernos del G-8, la OMC, el BM y otras instituciones.

Finalmente, el G-8 también está promoviendo un nuevo movimiento denominado *revolución verde*, en África (la iniciativa AGRA) y el uso de organismos genéticamente modificados como solución a la crisis alimentaria. El desarrollo de la agricultura industrial, que utiliza semillas transgénicas, grandes cantidades de pesticidas y abonos químicos y se basa en monocultivos, ha sumido a millones

de campesinos en la deuda, además de dañar las tierras debido a la contaminación química. A los pequeños campesinos se les expulsa de sus tierras y se les sustituye por grandes agronegocios. Este modelo de producción y distribución de alimentos se basa en el uso intensivo de combustibles fósiles y contribuye claramente a la crisis climática. La declaración del G-8 habla de *promover la agricultura de pequeños terratenientes*.

Los campesinos y pequeños productores, actualmente producen la mayor parte de los alimentos del planeta. Es tal su importancia, que promueven la producción local de alimentos a pequeña escala para los mercados locales, lo que arraiga a los productores en sus zonas, genera empleos y protege la salud de los consumidores y el medio ambiente, respetando las diversas culturas y comunidades.



## CAPÍTULO IV.- LA SOBERANÍA ALIMENTARIA.

*SUMARIO: IV.- La soberanía alimentaria. IV. 1 El problema de la producción y distribución de los alimentos básicos. IV.2. El impacto del aumento de los precios de los alimentos*

*Tenemos que producir más alimentos en dónde se necesitan urgentemente para contener el impacto del alza de los precios sobre los consumidores pobres, y al mismo tiempo relanzar la productividad y expandir la producción para crear más oportunidades de ingresos y empleo para los pobres rurales.*

*Jacquez Diouf.<sup>42</sup>*

### IV. 1 La soberanía alimentaria.

La palabra soberanía se identifica con la calidad de ser autónomo; por lo que si la aplicamos al concepto de soberanía alimentaria, nos estamos refiriendo a la capacidad de ser autosuficientes en la producción de alimentos, es decir bastarse por sí mismos.

No obstante que existe una gran cantidad de ordenamientos jurídicos relacionados con las actividades agropecuarias y pesqueras, resulta interesante destacar la llamada Ley de Desarrollo Rural Sustentable, creada en el 2001, ocho décadas posteriores a la Ley Suprema, cuyo objeto se encuentra establecido en el artículo 1º.

*Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.*

*Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.*

*Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción*

<sup>42</sup>Palabras pronunciadas por el Director General de la FAO, con motivo de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y los Retos del Cambio Climático y la Bioenergía, Roma 2008.

*agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.*

Esta misma Ley, define a la seguridad alimentaria, en la fracción XXVII del artículo 3º. como: *El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población*, en tanto que a la soberanía alimentaria en la fracción XXXII como: *La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.*

De ambas definiciones se desprende la intención del legislador de resolver el derecho a la alimentación para la población mexicana, sobre todo cuando se refiere a la seguridad alimentaria; sin embargo, dista mucho de señalar a quién le corresponde esta obligación. Al respecto, este mismo ordenamiento precisa, en su artículo 5º., la competencia compartida por los tres niveles de gobierno, al indicar que habrá una coordinación entre ellos en el impulso de las políticas, acciones y programas en el medio rural, prioritarios para el desarrollo del país, teniendo, entre otros, el objetivo de: *Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.* Es decir se entiende el otorgamiento del derecho a la alimentación sólo como acciones coordinadas para impulsar la producción agropecuaria; lo que se aparta del reconocimiento de un derecho social. Tal parece que cuando se refieren a la alimentación, se sitúan sólo en el medio rural como desarrollo sustentable, es decir la producción para el autoconsumo, que elude el principal problema que es el de la soberanía alimentaria, que como ya se expresó está muy lejos de alcanzarse por la carencia de una política gubernamental en este sentido.

#### **IV. 1 El problema de la producción y distribución de los alimentos básicos.**

A principios de los 80's, del siglo pasado, la crisis económica y financiera nacional, producto de la deuda pública y el déficit fiscal,

condujo a un viraje en el modelo económico, sobre todo en la participación del Estado en la economía. Presionados por los organismos internacionales, sobre todo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se iniciaron así reformas regulatorias y estructurales con el objetivo primordial de transformar la política económica proteccionista para pasar de una economía cerrada y orientada al mercado interno a otra completamente abierta y más orientada al mercado internacional. En materia agropecuaria, las reformas se iniciaron con la adhesión de México al GATT en 1986; se implementaron cambios en la política agrícola a partir de 1989, con un programa de modernización del agro, centrado en la promoción hacia los mercados internacionales. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 y de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1995 las reformas estructurales agrícolas se intensificaron, así, las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas fueron privatizadas o liquidadas (CONASUPO y sus filiales; FERTIMEX, Productora Nacional de Semillas, BANRURAL, Productos Pesqueros Mexicanos y sus filiales, así como el Banco de Pesca); los subsidios a la producción fueron eliminados y sustituidos por pagos directos a los productores y se liberalizó el comercio exterior de casi todos los bienes agropecuarios y pesqueros.

Las reformas fundamentales hechas al sector agrícola derivadas de la apertura comercial fueron:

1. Inicio de la desaparición de CONASUPO y toda su infraestructura, así como sus filiales industriales y comerciales, en 1989; liberalizando el comercio exterior de granos; supresión de los permisos previos de importación para el sorgo, la soya y las demás oleaginosas, en 1989; y en 1993; los de trigo, frijol, maíz y cebada; eliminación de los precios de garantía y de la obligación de CONASUPO de comprar trigo, arroz, sorgo, soya y oleaginosas, en 1989; en 1993, CONASUPO es declarado organismo comprador de última instancia de maíz y frijol hasta su liquidación en 1998: Siguiendo el proceso de privatización, en sólo tres años, de 1995 a 1998, las bodegas de almacenamiento de granos básicos de CONASUPO fueron transferidas a particulares.
2. En 1991 se creó el organismo Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) para apuntalar la formación de mercados privados.

- 3.Reforma al artículo 27 Constitucional, en 1992, con el fin de disminuir la propiedad social y alentar la venta de tierras para facilitar las economías de escala.
- 4.Eliminación y/o disminución de los subsidios a los insumos para la producción como semillas, créditos, fertilizantes, apoyo a precios de mercado, tarifas de agua y luz a agricultores; privatización de Fertimex en 1992, supresión de los precios de garantía del arroz, sorgo, trigo, soya y diversas oleaginosas en 1989; desaparición de los precios de garantía del maíz y frijol en 1993; eliminación de los subsidios a la comercialización del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal en 1995.
- 5.En 1994 inició la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo, que se constituyó en eje central del nuevo enfoque que transformó la orientación de los subsidios agrícolas. Procampo tiene como objetivo específico apoyar a los productores rurales, principalmente de temporal, mediante entregas monetarias por hectárea o fracción de ésta, de superficies elegibles de maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya y arroz. A partir de 1995 los subsidios incluyeron otros cultivos para diversificar la actividad económica.
- 6.En 1996 se lanzó el Programa Alianza para el Campo, para elevar la productividad agrícola que incluye a Procampo y otros programas. El presupuesto de Alianza para el Campo, denominada desde enero de 2002 Alianza Contigo, cubre pagos por tonelada, a través de Aserca, a los compradores de primera mano de trigo, maíz y sorgo en diversos estados del país. Este conjunto de cambios en las políticas afectaron directamente la producción de granos básicos.
- 7.Reforma en materia financiera, realizando los cambios, en 1998, para individualizar los créditos y los seguros agrícolas, financiamiento a los productores según su potencial productivo por Banrural, la banca comercial o el Pronasol; privatización del seguro agropecuario, liquidación de la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. y la creación de Agroasemex,

Como se deduce de todas estas acciones, la atroz apertura comercial impuesta a la economía mexicana, desde 1986, implicó un cambio sustancial de las políticas públicas en la mayoría de las materias, incluyendo la legislativa; se adujo para ello, que la

globalización implicaba crear las condiciones necesarias para alcanzar la competitividad en todos los sectores, entre ellos el agropecuario. Estas reformas, que incluyeron a algunos artículos de la Constitución, el 27 principalmente, han tenido grandes consecuencias en la producción de granos básicos, en la balanza comercial agrícola, en el empleo, en la emigración, en el rentismo y en el abandono de las parcelas; reflejándose en las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes residentes en las zonas rurales. La acelerada liberalización comercial en materia agropecuaria, mal negociada por cierto, y peor apoyada por las políticas públicas, crearon un ausentismo por parte del Estado mexicano, que se tradujo en un limitado avance en la competitividad que supuestamente se generaría; olvidando que no puede haber competencia entre desiguales, situación que se presentó dentro del TLCAN con los productores muy eficientes, además de subsidiados, de los Estados Unidos de América y de Canadá.

El Estado mexicano perdió la capacidad de impulsar el desarrollo agropecuario y pesquero del país; de regular el mercado de los alimentos, al no poder fijar precios de garantía, subsidios o incentivos a la producción agropecuaria y pesquera, ni poder participar adecuadamente en el mercado internacional mediante una afortunada política comercial que permitiera mantener el control de la importación y exportación de los alimentos, así como de los insumos a la producción agropecuaria y pesquera, incluyendo la maquinaria y la tecnología necesaria, además de la construcción de obras públicas e infraestructura, relacionadas con las actividades agropecuarias y pesqueras; de igual manera, mostró su incapacidad de crear reservas estratégicas de granos básicos; todo ello, debido en gran medida a la aplicación de la política neoliberal sustentada en el minimalismo del Estado.<sup>43</sup>

Así, el comportamiento de la producción agrícola en México ha tenido una gran variante, sobre todo desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); baste para ello recordar que a partir de 1940, el desarrollo agrícola de México fue

<sup>43</sup>El término minimalista, en su ámbito más general, es referido a cualquier cosa que se haya desnudado a lo esencial, despojada de elementos sobrantes, o que proporciona solo un esbozo de su estructura, y minimalismo es la tendencia a reducir a lo esencial. Es un tanto una nueva forma de llamar al *Laissez Faire*, donde el Estado participa casi como observador y se abstiene de participar en las principales actividades de la sociedad, sobre todo las que tienen relación con la economía.

excepcional; al respecto, el Banco Mundial estimó que el crecimiento sostenido de este sector fue la principal característica de la economía mexicana; que tuvo un incremento medio anual real de 7.5% en el periodo 1940-1950 y de 4.0% de 1956 a 1970. De esta manera, la producción agrícola fue autosuficiente, no sólo en alimentos básicos, sino que aportó las materias primas necesarias al sector industrial e incrementó las exportaciones agropecuarias; de igual manera, el sector campesino transfirió la mano de obra necesaria a la industria y fortaleció el mercado nacional a través de la generación de empleos. Durante ese largo período, la balanza comercial agropecuaria tuvo un saldo positivo, pasó de 352 mdd en 1960 a 600 mdd en 1965, y para 1970 logró ascender a 392 mdd. La tasa media anual de producción agrícola fue de 4.9% en 1960-1970, contra un incremento poblacional del 3.5%;<sup>44</sup> es decir, la soberanía alimentaria estaba, en los hechos, plenamente garantizada.

En cuanto a los precios al productor, éstos aumentaron nominalmente en un 25.5%; en tanto que el índice de precios al consumidor se redujo en un 11%. No obstante ello, habrá que precisar que a partir de 1965 el incremento de los insumos a los productores afectó a sus resultados, sobre todo a los agricultores tradicionales, lo que propició una severa afectación a sus economías, ya de por sí deterioradas.

Esta fue una gran falla de las políticas agropecuarias; que no resolvió el problema de la pobreza en el campo mexicano y que se ha venido agudizando hasta nuestros días.

*Esta tendencia ha prevalecido y actualmente el principio de la soberanía alimentaria dista mucho de alcanzarse, como se aprecia en las cifras del anexo al Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, el que dentro del rubro denominado Seguridad Alimentaria, se muestra con datos estadísticos oficiales la pérdida de la soberanía debido a que se ha venido ampliando la alta dependencia de los productos básicos; por ejemplo, en el año de 1990, se importaba el 36.7% del arroz que se consumía en el mercado interno; para 1995, las importaciones representaron el 50.8%; en el año 2000, se incrementó al 65.0%; para el año 2006, las importaciones de arroz fueron del 72.8%; y para el año*

---

<sup>44</sup>IZQUIERDO González, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión México 2004, pp. 133-135.

*2007, la dependencia alcanzó el 74.7%. Por lo que respecta al maíz para el consumo humano, la dependencia se ha aumentado de manera importante, así en el año de 1995, se importaba sólo el 12.7%; para el año 2000, se amplió al 23.3%; para el año de 2006 la dependencia de este alimento básico para la dieta de los mexicanos, se fue al 26.6%; aun cuando para el año de 2007 se disminuyó ligeramente al 25.6% en gran parte por el alto precio que ha alcanzado este grano en los últimos años, derivado de la demanda para su uso industrial como biocombustible. En cuanto al trigo, la dependencia del exterior ha crecido también de manera importante; así en el año de 1990, se importó el 7.9%; para el año de 1995, se incrementó al 28.3%; para el año 2000, la dependencia aumentó al 48.6%; para el 2006, la proporción del trigo importado fue del 56.0% y si bien experimentó una ligera baja en el 2007, al 51.8%, la proporción importada sigue siendo muy alta.<sup>45</sup>*

Estas cifras demuestran por sí solas, la creciente dependencia del exterior en materia agropecuaria; es decir, hemos venido perdiendo permanentemente la otrora soberanía alimentaria de manera exponencial, sobre todo en los últimos años, como se demuestra en los resultados de la balanza agropecuaria, anexa al Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón; situación que resulta todavía más preocupante en la crisis económica mundial, de la que nuestro país no puede sustraerse; y la ausencia de medidas referidas al sector agropecuario y pesquero, dentro de las medidas de política económica anunciadas por el Jefe del Ejecutivo dentro de los cinco puntos estratégicos planteados en su mensaje a la Nación, como instrumentos anticíclicos para atender la crisis financiera mundial y su impacto en la economía nacional; sobre todo por la casi total dependencia (85% aproximadamente) en nuestras relaciones comerciales y financieras de Estados Unidos de América.

#### **IV. 2. El impacto del aumento de los precios de los alimentos**

A partir de 2005, la comunidad internacional ha experimentado incrementos considerables en los precios de varios productos agrícolas, de gran importancia para el consumo humano. Por ejemplo,

---

<sup>45</sup>Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, *Otros indicadores representativos del sector agropecuario*, p. 30.

entre enero de 2005 y junio de 2008 el precio internacional del maíz, producto de gran relevancia en la dieta de los mexicanos, se incrementó en un 241%, el del arroz en un 670% y el del trigo en un 279.3% (World Bank 2008a). En México, el valor unitario o precio medio de la canasta de productos agropecuarios importados se incrementó de manera significativa a partir de 2006. Al cierre de marzo de 2008, el valor unitario de dicha canasta registró un incremento de 62% con relación a 2005. Entre los productos cuyo encarecimiento ha significado un impacto importante para el país, sobresalen el maíz, el trigo, la soya y la leche en polvo (Banxico 2008).<sup>46</sup>

El incremento en los precios de los alimentos en el mundo, ha sido causado por varios factores, siendo los más relevantes los siguientes:

1. Alzas en los precios de los energéticos y los fertilizantes;
2. Incremento en la demanda para la generación de biocombustibles (etanol y biodiesel);
3. Sequías en Australia y otros países,
4. Aumento del poder adquisitivo con sus consabidas importaciones de algunas naciones como China e India.
5. Los precios futuros de los granos (*comodietes*).

De los anteriores factores, merecen especial atención, el crecimiento económico registrado en China y en la India, incluyendo el incremento en el empleo, que ha contribuido a una mayor demanda efectiva de alimentos, granos y cárnicos. Otro factor importante, ha sido la creciente demanda de etanol como biocombustible. Debido al incremento de la demanda de maíz para producir biocombustibles, algunos agricultores han sustituido la producción de trigo y soya por la de maíz, lo que ha contribuido a incrementar aún más el precio de estos productos.

La reacción internacional no se ha hecho esperar, por lo que los gobiernos nacionales han implementado una serie de medidas de política económica para enfrentar el problema. Por el lado de la demanda, Bangladesh, Bolivia, Ecuador, EE.UU., India, Indonesia, Marruecos, México, República de Corea, Rusia, Turquía y los integrantes

---

<sup>46</sup>Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, *Impacto del incremento de precios en los alimentos en la pobreza en México*, CEFP 045/2008, p. 2.

de la Unión Europea, han relajado los controles a la importación de diversas materias primas alimenticias (Banxico 2008). Azerbaján, Benín, Camerún, China, Ecuador, Egipto, Malasia, Rusia, Senegal y Ucrania han implementado subsidios, controles de precios y eliminación de impuestos al consumo de alimentos. Estas reacciones han generado mayores presiones en los mercados de productos agrícolas, lo cual se traduce en precios más altos de los alimentos (Banxico 2008).

A pesar de la preocupación creciente de la opinión pública, en relación al incremento en los precios de los alimentos, existe poca información sobre el impacto que dicha alza tendrá en la pobreza en México. Esta preocupación está fundamentada en el hecho de que los hogares pobres en nuestro país dedican la mitad o más de su gasto a cubrir sus necesidades alimentarias.

Si bien, recientemente, los precios de los productos básicos agrícolas han presentado bajas en los precios internacionales, lo cierto es que no han podido regresar a los niveles previos a las alzas alcanzadas en los últimos años, por lo que es de esperarse que los productores disminuyan los cultivos y por consiguiente los precios vuelvan a incrementarse; de esta manera, se estima que en los próximos diez años los precios de los alimentos se mantengan altos, incidiendo principalmente en los mercados de los países en desarrollo, cuyas políticas agrícolas han sido relegadas bajo el estigma neoliberal de que resulta más barato importar que producir internamente.

Transcurridos más de 14 años desde la firma del NAFTA (siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio de Norte América), México pasó en los dos últimos años, por una gran crisis en la producción de alimentos, llamada coloquialmente la *crisis de la tortilla*. Como ya se ha comentado, de ser un país exportador México pasó a ser dependiente de la importación de maíz de Estados Unidos de América, por lo que actualmente importa el 30% del maíz para su consumo. Una de las principales causas, que seguramente tenderán a variar por la drástica caída del precio internacional del barril de petróleo, lo fue el destino de crecientes cantidades de maíz hacia la producción de biocombustibles. Por lo que las cantidades disponibles de este grano para el mercado mexicano disminuyeron sensiblemente, provocando un incremento sustancial en el precio.

De tal manera, los precios internacionales de los más importantes productos básicos alimentarios llegaron, en los tres primeros meses

de 2008, a su nivel más alto en casi 30 años, incidiendo en los niveles de pobreza. El aumento de los precios de los alimentos se atribuye, además de los señalados en el punto anterior, a:

1. Las malas cosechas en los países productores más importantes en relación con los eventos del clima extremo.
2. La disminución de las existencias de alimentos. Las existencias mundiales están a los niveles más bajos desde los años 70.
3. El aumento de los precios del aceite y la energía propician el alza del precio de algunos insumos como los fertilizantes y el riego, así como el precio del transporte y la distribución de los productos agropecuarios.
4. La falta de inversión en el sector agrícola y pesquero.
5. La producción subsidiada de biocombustible que ha incidido negativamente en la producción de alimentos.
6. Las transacciones especulativas (incluyendo a los grandes intermediarios comerciales que protegen y fomentan el almacenamiento)

A largo plazo, así se aprecia en estos momentos, el aumento demográfico aunado a un bajo crecimiento económico en los países en desarrollo, tendrá un impacto negativo en la producción de alimentos; influido a nivel general también, por el cambio climático en muchas áreas geográficas y la continua demanda de biocombustibles, en relación con el aumento de los precios del petróleo, que serán probablemente factores importantes que incidan sobre los precios de los alimentos.

Sin embargo, la crisis económica mundial del 2008, iniciada en los países más desarrollados, hará que los países emergentes, como el nuestro, volteen hacia su mercado interior favoreciendo la producción nacional de alimentos; esa sería una buena política pública que esperamos se lleve a cabo por nuestros gobernantes en los tres niveles, Federal, Estatal y Municipal. Como se ha afirmado, en nuestro país los productos alimenticios se han encarecido fundamentalmente por la gran dependencia que existe del exterior de los principales productos básicos, debido a la incapacidad de la producción interna para cubrir la demanda nacional.

Al tener en lo general bajos ingresos en la mayoría de su población,

los países importadores netos de alimentos básicos, tal es el caso de México, se encuentran en una situación muy vulnerable debido a los altos índices de pobreza. Al respecto la FAO estima que el coste total de las importaciones de alimentos de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, alcance los 169 mil millones de dólares en 2008; es decir, un 40 por ciento más que en 2007. Por tanto la FAO calcula que otros 50 millones de personas están siendo empujados al hambre. Las personas más pobres del mundo, muchos de ellos son agricultores de subsistencia, ya que gastan el 80 por ciento de sus escasos ingresos en alimentos.

Históricamente, además de los precios bajos, los agricultores en el mundo en desarrollo han tenido que luchar contra la falta de infraestructura (camino, presas y obras de riego), almacenes, equipamiento y tecnología, así como al poco acceso a sistemas preferentes de financiamiento y comercialización.

Cuando los precios de alimentos se dispararon en los años 70, algunos gobiernos como por ejemplo los de los países asiáticos, decidieron invertir en obras de riego y en la investigación agrícola, lo que estableció el escenario para un rápido crecimiento de la productividad que salvó a millones de personas de la pobreza y del hambre. Esta política habría que adoptarla en el caso de nuestro país, para recuperar los niveles de producción anteriores a la firma del TLCAN.

El aumento de los precios internacionales de los alimentos derivados del crecimiento de la demanda mundial sobre todo en China y la India, así como para satisfacer los requerimientos de los productores de biocombustibles, nos hace pensar que tal situación representa una magnífica oportunidad para que el Estado mexicano implemente políticas públicas con el fin de revertir las largas décadas de desatención a las actividades agropecuarias (agricultura, ganadería y avicultura) y pesqueras (acuicultura y de alta mar); sin embargo, para asegurar que los pequeños productores se beneficien directamente del aumento de los precios de los alimentos, es importante la implementación de mecanismos que eviten el acaparamiento por parte de los intermediarios; aquí el gobierno tiene otro reto a atender.

De acuerdo con los informes de la FAO, a partir de 2005 la comunidad internacional ha experimentado incrementos considerables en los precios de varios productos agrícolas, sobre todo aquellos de gran

importancia para el consumo humano. Por ejemplo, entre enero de 2005 y junio de 2008, el precio internacional del maíz, producto de gran relevancia para la dieta de los mexicanos, se incrementó en un 241%, el del arroz en un 670% y el del trigo en un 279.3% (World Bank 2008a).

En México, el valor unitario o precio promedio de la canasta de productos agropecuarios importados se incrementó de manera significativa a partir de 2006. Al cierre de marzo de 2008, el valor unitario de dicha canasta registró un incremento de 62% con relación a 2005. Entre los productos cuyo encarecimiento ha significado un impacto importante para el país sobresalen el maíz, el trigo, la soya y la leche en polvo (Banxico 2008).

A pesar de la inquietud creciente, tanto de la opinión pública como del Gobierno Federal, en relación al incremento en los precios de los alimentos, existe poca información sobre el impacto que dicha alza tendrá en la pobreza en México.

Esta preocupación está fundamentada, ya que los hogares pobres en nuestro país dedican prácticamente más de las dos terceras partes de su ingreso a cubrir sus necesidades alimentarias; además de que la crisis económica afectará seguramente la producción mundial de alimentos y como consecuencia los grandes países de alimentos buscarán establecer políticas proteccionistas, limitando sus importaciones, por lo que, en nuestro caso, tendremos que actuar para sustituir importaciones de aquellos alimentos donde México cuenta con la capacidad física necesaria; se requiere obviamente la implementación de políticas públicas que permitan alcanzar este objetivo.

## CONCLUSIONES

El derecho a la alimentación es una de las demandas más sentidas en la población de menores recursos, sobre todo por el enorme peso que tiene en el gasto familiar; es por ello, que se ha estado insistiendo en los últimos años por especialistas en el tema, académicos y por algunos legisladores, de incorporarlo en la Constitución no sólo como un derecho social sino como un derecho individual, propuesta última que es incorrecta; lo que sí es recomendable, incluso para cumplir con los compromisos derivados del derecho internacional, es que sin falsos discursos, el Estado mexicano asuma esta responsabilidad.

No hay que olvidar que aun cuando el derecho a la alimentación no ha estado, históricamente hablando, dentro del texto Constitucional como una garantía social, la verdad es que el Estado mexicano ya había elaborado y aplicado, en décadas anteriores a la apertura comercial, políticas públicas en pos de alcanzar la soberanía alimentaria; sin embargo, las privatizaciones sustentadas en las políticas neoliberales desmantelaron los instrumentos que habían probado su efectividad, aun a pesar de los actos de corrupción que malos mexicanos realizaron dentro de estas instituciones revolucionarias.

Tal como lo propone la ONU, los países emergentes debemos asumir que los alimentos son un derecho humano básico y, por lo tanto, no son cualquier otra mercancía. Respecto a nuestro país, éste deberá esforzarse por cumplir con el otorgamiento del derecho a la alimentación, asumiendo su obligación constitucional de producir los suficientes alimentos básicos para su población, con el objeto de asegurar la soberanía en los alimentos básicos. Por lo que todos los esfuerzos oficiales, en los tres niveles de gobierno, deberán coordinarse para hacer producir el campo, generar empleo, mejorar la dieta alimenticia y terminar con la pobreza extrema.

Con el fin de hacer efectiva esta propuesta general, se hacen los siguientes planteamientos específicos:

1. Incentivar la producción de alimentos básicos generalizados, tales como los granos (maíz, frijol, arroz y trigo), leche, carne (res y cerdo), pollo, huevo y pescado, buscando la soberanía alimenticia, dándole el carácter de actividades de seguridad nacional, tal como se les reconoce en otros países como lo es Estados Unidos de América, nuestro principal socio comercial.

2. Regular las importaciones de estos productos, mediante restricciones cuantitativas o aranceles de importación. Esta política servirá como un mecanismo de salvaguarda a favor de nuestros productores agropecuarios y pesqueros.
3. Eliminar cualquier tipo de apoyo oficial a la exportación de alimentos básicos, si no está plenamente satisfecho el mercado interno.
4. Proteger el ingreso de los agricultores mediante el apoyo estatal a la producción, con el fin de que los precios de los alimentos beneficien proporcionalmente a los productores y no a los comercializadores.

En cuanto a la parte jurídica, el derecho a la alimentación deberá quedar incorporado como tal en el artículo 4º. Constitucional, con las respectivas obligaciones para el Estado; en tanto que la soberanía alimentaria, sea conceptualizada como una actividad prioritaria, mediante un agregado a los artículos 25 y 26, en materia de producción de alimentos de primera necesidad, agropecuarios y pesqueros.

## BIBLIOGRAFÍA

BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 29ª. edición, Porrúa, México 1997.

CALVA, José Luis, *Propuestas para un modelo económico de crecimiento agropecuario acelerado e incluyente*, “Foro Debate: propuestas para un modelo económico para el campo mexicano”, organizado por el Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano del Senado de la República y realizado el 3 de septiembre de 2008.

CARRILLO Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, editorial Porrúa, primera edición, México 1981. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, *Impacto del incremento de precios en los alimentos en la pobreza en México*, CEFP 045/2008.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Teoría Política y Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 341.

FAO, *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. Roma 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 2ª. Edición, Porrúa, México 2001

GONZÁLEZ Schmal, Raúl, *Conferencia sustentada en la Universidad Autónoma de Querétaro*, el 26 de febrero de 1993.

GUTIÉRREZ Rivas Rodrigo, *Los derechos sociales y el desarrollo rural*, CEDRSSA, México 2007.

IZQUIERDO González, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión México 2004.

LÓPEZ Bárcenas, Francisco, Coordinador, *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, Colección Legislación y Desarrollo Rural,

CEDRSSA LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México 2007.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964.

MADRAZO, Jorge, Comentario al artículo 4º. Constitucional, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Sección segunda, Tomo XVI, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México 2006.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*, Roma, 2006.

PACHECO Martínez, J. Marisela, *Derecho alimentario mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda edición, México, 2005.

RECASÉNS Siches, Luis, *Filosofía del derecho*, Porrúa 15ª. ed., México 2001.

ROJAS Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México Porrúa, 2002, citado en *Las garantías sociales*, 2ª. edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

SARKOSY, Nicolás, Discurso del Presidente francés dado en Toulon el de 25 de septiembre de 2008.

SENIOR, Alberto F. *Sociología*, Editorial Porrúa, México 1993.

SUÁREZ Dávila, Francisco, *El proyecto económico de nuestra Constitución*, Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo IV, Coordinadores Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

serie doctrina jurídica, núm. 65, México 2001.

TORTOLERO de Salazar, Flor, *El derecho alimentario del menor*, Caracas Venezuela, Vadell Hermanos Editores, Caracas Venezuela 1995.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución política-social del mundo. Teoría y proyección*, México Porrúa 1971.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Código Civil para el Distrito Federal.*

*Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, Otros indicadores representativos del sector agropecuario.*

FAO, 2005 <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s y9825s00.htm>.

[http://www.viacampesina.org/main\\_sp/](http://www.viacampesina.org/main_sp/)