

¿QUÉ SIGNIFICA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?*

¿WHAT IS THE SIGNIFICANCE OF THE RIGHT TO FOOD?

Miguel CARBONELL**

Pamela RODRÍGUEZ PADILLA***

RESUMEN: En este trabajo se presenta un breve panorama conceptual y social que permitirá comprender adecuadamente a los lectores los alcances e implicaciones de la reforma constitucional del 13 de octubre de 2011. Para ello, se revisarán documentos internacionales donde se encuentra consagrado este derecho, así como algunos indicadores recientes relativos a la situación de este derecho en México, mismos que dan cuenta de un panorama preocupante en el mediano y largo plazo.

ABSTRACT: *This paper presents in a brief manner the social and conceptual outlook that will allow understanding the scope and consequences of the constitutional reform published on October 13th, 2011 in Mexico. It will go through international documents that establish the right to food, as well as some recent statistical data related to the current status of this right in Mexico, some of which reveal a distressing scenario in the mid and long-term future.*

Palabras clave: derecho a la alimentación, derechos sociales, reforma constitucional, México.

Keywords: *right to food, social rights, constitutional reform, Mexico.*

* Artículo recibido el 7 de noviembre de 2011 y aceptado para su publicación el 28 de mayo de 2012.

** Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Facultad de Derecho de la UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLV, núm. 135,
septiembre-diciembre de 2012, pp. 1063-1078.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Hambrunas, población y democracia*. III. *El derecho a la alimentación como derecho fundamental*. IV. *La observación general número 12 del Comité DESC y la lectura normativa del derecho a la alimentación*. V. *La reforma de 2011 a la Constitución mexicana*. VI. *A modo de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Un decreto de reforma, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de octubre de 2011, agregó un nuevo párrafo al artículo 4o. constitucional, con el fin de señalar que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

En el mismo decreto de reforma, también se adiciona un párrafo segundo a la fracción XX del artículo 27 de la carta magna, con el propósito de señalar lo siguiente: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

A partir de la entrada en vigor de la citada reforma podemos afirmar sin género alguno de duda que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental, pues no solamente figura ya en nuestra carta magna, sino que también ha sido reconocido en varios tratados y documentos internacionales de derechos humanos.¹

El objetivo del presente trabajo es suministrar un contexto de análisis que permita comprender adecuadamente los alcances e implicaciones de la reforma constitucional del 13 de octubre de 2011.

II. HAMBRUNAS, POBLACIÓN Y DEMOCRACIA

Es evidente que la falta de alimento, la deficiente ingestión de calorías y la desnutrición son fenómenos que afectan de forma directa el disfrute de casi todos los derechos fundamentales, además que tienen un impacto directo en el derecho a la salud.

Uno de los máximos analistas del fenómeno de las hambrunas es el muy reconocido economista Amartya K. Sen, Premio Nobel de Econo-

¹ Véase epígrafe III del presente texto.

mía en 1998. Nos basaremos en su pensamiento para exponer algunas cuestiones generales —no de carácter jurídico— que configuran el contexto económico, social y político necesario para poder emprender adecuadamente el estudio del derecho a la alimentación.

Lo primero que habría que decir es que el hambre no es, como podría pensarse, un fenómeno del pasado. Como escribe Amartya K. Sen:

[e]n la actualidad no faltan acontecimientos terribles y desagradables pero uno de los peores es, sin duda alguna, el persistente problema general del hambre en un mundo que goza de una prosperidad sin precedentes... El hambre endémico y general causa, además, grandes sufrimientos en numerosas partes del mundo, debilitando a cientos de millones de personas y matando a una considerable proporción con inexorable regularidad estadística.²

Cuando se habla de temas relacionados con la alimentación, se suele citar la tesis de Malthus contenida en su *Ensayo sobre la población*, publicado en 1798, en el que se anticipaba que el crecimiento de la población sobrepasaría las capacidades productivas del planeta, particularmente en lo referido a los alimentos.

Las profecías de Malthus no se han cumplido, afortunadamente, pero es obvio que la población ha crecido diametralmente en los últimos siglos. La especie humana tardó millones de años en sumar la cantidad de 1000 millones de personas en el planeta, pero solamente 123 años en llegar a los 2000 millones, 33 años en llegar a los 3000 millones, 14 años en llegar a los 4000 millones y 13 años en llegar a los 5000 millones.³ A principios de noviembre de 2011 el planeta recibió a su habitante número 7000 millones.

¿Esta cantidad de habitantes del planeta ha disminuido la existencia de alimentos para cada uno de ellos? La respuesta que ofrecen las más

² Sen, Amartya K., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000, p. 250.

³ *Ibidem*, p. 256. Un ensayo bastante original y polémico sobre el crecimiento poblacional es el de Sartori, Giovanni y Mazzoleni, Gianni, *La tierra explota. Superpoblación y desarrollo*, Madrid, Taurus, 2003; los autores recuerdan que actualmente la población del mundo crece a un ritmo de 230 000 personas cada día, lo que significa que cada mes el planeta tiene 7 millones más de habitantes; al año se suman a la tierra 84 millones más de personas, lo que representa algo así como dos veces la población de España o la población de Alemania entera.

fiables estadísticas parece ser negativa. Por el contrario, con excepción del continente africano, la producción de alimentos ha crecido en todas las regiones del mundo, y los precios de los alimentos básicos han disminuido en casi un 70% en los últimos 50 años.⁴

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que la violación del derecho a la alimentación se puede dar no sólo por falta de alimentos, sino por falta de capacidad de alguna persona para hacerse con esos alimentos, ya sea que los produzca por sí misma o que los adquiera en el mercado;⁵ esto guarda relación con la organización general de carácter económico y político que se adopte, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona.

Por su relación con el tema de los derechos fundamentales, hay que poner de relieve el vínculo estrecho que existe entre el tipo de sistema político y la presencia de hambrunas. Sen afirma, con evidencia empírica contundente, que un sistema democrático por sí solo (es decir, con independencia de las condiciones económicas del país de que se trate) puede hacer frente a una hambruna o incluso prevenirla. Viviendo en democracia, sostiene, la amenaza de que se produzcan hambrunas en un país genera una presión enorme para los gobernantes, los cuales cuentan con fuertes incentivos para tratar de combatirlas o prevenirlas. Por otro lado, un sistema democrático permite un mayor acceso a la información, lo cual tiene una influencia decisiva en contra de las hambrunas; nuestro autor escribe:

La libertad de prensa y la práctica de la democracia contribuyen de manera extraordinaria a sacar a relucir información que puede influir enormemente en las medidas que se adopten para prevenir las hambrunas (por ejemplo, la información sobre los efectos iniciales de las sequías y las inundaciones, y sobre la naturaleza y las consecuencias del paro). La fuente más elemental de información básica procedente de zonas distantes sobre una amenaza de hambruna son los medios de prensa con iniciativa, sobre todo cuando hay incentivos —proporcionados por un sistema democrático— para sacar a la luz hechos que pueden resultar embarazosos para el gobierno (hechos que un gobierno autoritario tendería a censurar). En consecuencia, cree-

⁴ Sen, Amartya K., *op. cit.*, pp. 252 y 253, cuadros 9.1. y 9.2.

⁵ *Ibidem*, p. 200.

mos que una prensa libre y una oposición política activas constituyen el mejor sistema de alerta inmediata que puede tener un país amenazado por hambrunas.⁶

Después de haber hecho mención de estas cuestiones generales, corresponde examinar los fundamentos jurídicos del derecho a la alimentación, a efecto de conocerlos y poder precisar su alcance.

III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Aunque ya existía una mención sobre el derecho a la alimentación en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (artículo 25.1), este derecho se comienza a regular de forma más detallada a partir de la expedición del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁷ cuyo artículo 11 establece, en la parte que nos interesa en este momento, que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso *alimentación*, vestido y vivienda... 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 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 en los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

⁶ *Ibidem*, p. 223.

⁷ Sobre los antecedentes y el marco jurídico internacional del derecho a la alimentación, *cf.*: Villán Durán, Carlos, "Contenido y alcances del derecho a la alimentación en el derecho internacional", en varios autores, *El derecho a la equidad*, Barcelona, Icaria, 1997.

A nivel regional, el derecho a la alimentación se reconoce, por ejemplo, en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”; el texto del precepto mencionado es el siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

El derecho a la alimentación también figura en algunos tratados sectoriales de derechos humanos, como por ejemplo en la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 27 hace referencia, inclusive, a aspectos muy concretos relacionados con ese derecho. Tal es el caso de la cuestión relativa a la pensión alimenticia que incumbe a las personas responsables del menor, y para cuya eficaz cobertura la Convención instruye a los Estados para que promuevan la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados —especialmente en el caso en que el responsable viva en un país distinto a aquel en el que vive el menor—.

La misma Convención se refiere a la obligación de los Estados parte de tomar medidas a fin de combatir la malnutrición y asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los menores, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños; sobre todo, las ventajas de la lactancia materna (artículo 24, párrafo 2, incisos C y D).

El derecho a la alimentación ha sido estudiado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su observación general número 12, dictada en 1999, y cuyo objeto es precisar los alcances que se derivan del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

IV. LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 12 DEL COMITÉ DESC Y LA LECTURA NORMATIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Aunque ya hay más de 20 países en cuyas Constituciones se consagra el derecho a la alimentación o una norma similar,⁸ se puede decir, para efectos de la presente exposición, que las cuestiones normativas sobre el derecho a la alimentación se desprenden fundamentalmente de los textos internacionales a los que ya se ha hecho referencia, para cuya interpretación es indispensable atender al contenido de la también ya citada observación general número 12. Ésta toma muchos elementos de la observación general número 3, dictada por el mismo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; como se sabe, la observación general número 3 es la que define las obligaciones que para los Estados parte se desprenden del contenido del Pacto.⁹

La observación general número 12 comienza enfatizando la importancia del derecho a la alimentación, en tanto permite el pleno disfrute de todos los demás derechos, y precisa que es un derecho que corresponde a todas las personas, sin que quepa hacer ninguna distinción entre ellas (párrafo 1).

El derecho a la alimentación se proyecta sobre el concepto más amplio, fundamental para el tema de los derechos humanos, que es el de la justicia social, “pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional,

⁸ Las Constituciones del Congo (art. 34), Ecuador (arts. 23.20 y 42), Haití (art. 22), Nicaragua (art. 63), Sudáfrica (art. 27), Uganda (art. 14) y Ucrania (art. 48) reconocen explícitamente el derecho a una alimentación adecuada establecido en el Pacto. Por su parte, las Constituciones de Bangladesh (arts. 15 y 18), Etiopía (art. 90), Guatemala (art. 99), India (art. 47), República Islámica del Irán (arts. 3 y 43), Malawi (art. 13), Nigeria (art. 16), Pakistán (art. 38), Sri Lanka (art. 27) y Seychelles (en el preámbulo de su texto constitucional) determinan que el logro de esos objetivos es responsabilidad del Estado. En cambio, las Constituciones de Brasil (art. 227), Guatemala (art. 51), Paraguay (arts. 53 y 54), Perú (art. 6) y Sudáfrica (art. 28) reconocen el derecho del niño a una alimentación y nutrición adecuadas.

⁹ Sobre el tema de las obligaciones que derivan de los derechos fundamentales, véase Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1 de la Constitución mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 63-102.

orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos” (párrafo 4).

El Comité reconoce que el origen del problema del hambre no está, como ya lo hemos visto al exponer las tesis sobre las hambrunas de Amartya Sen, en la falta de alimentos suficientes, sino “en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza” (párrafo 5).

El derecho a la alimentación no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores, como, por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole (párrafo 6).

El contenido básico del derecho a la alimentación, sostiene el Comité en el párrafo 8 de la observación general, es el siguiente:

- 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.

A partir de estas definiciones, el Comité aborda con mayor detalle el contenido básico del derecho en cuestión. Así, por ejemplo, señala que por necesidades alimentarias “se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación” (párrafo 9).

Al hablar de la ausencia de sustancias nocivas el Comité se refiere a los requisitos de inocuidad de los alimentos, lo que supone una serie de obligaciones tanto de los poderes públicos como de los particulares, a fin de evitar que los alimentos se contaminen por la adulteración, la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en algún momento del ciclo de producción (párrafo 10).

La accesibilidad de los alimentos, según el Comité, debe entenderse de dos maneras: accesibilidad *económica* y accesibilidad *física*. La primera implica que los costos financieros personales o familiares asociados a la

adquisición de alimentos estén a un nivel que no amenacen la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas; para garantizarla, el Estado tendrá que implementar en algunos casos programas especiales, por ejemplo en favor de las personas sin tierra o de otros grupos particularmente empobrecidos de la población. Por su parte, la accesibilidad *física* significa que los alimentos estén al alcance de todos, incluso de los individuos físicamente vulnerables, de las personas de edad avanzada, de los lactantes y de los niños, de las personas con alguna discapacidad, de los moribundos, etcétera (párrafo 13).

Al referirse a las obligaciones y violaciones que se pueden dar en el derecho a la alimentación, el Comité sigue la clasificación de los tipos de obligaciones que ya se examinaron en apartados precedentes de este capítulo, y habla de obligaciones de respetar, de proteger y de realizar (hacer efectivo o facilitar).

La obligación de *respetar* requiere que los Estados parte no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada por parte de todas las personas que se encuentran en su territorio. En cambio, la obligación de *proteger* requiere que el Estado parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Por su parte, la obligación de *realizar* es entendida por el Comité en el sentido de facilitar y en el sentido de hacer efectivo el derecho a la alimentación; la obligación de *facilitar* consiste en que el Estado parte debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y vías que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Por último, la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación consiste en tomar todas las medidas para que el derecho a la alimentación sea realizado cuando un individuo o un grupo sean incapaces, por razones que escapan a su control, de disfrutar de ese derecho por los medios que tienen a su alcance (párrafo 15).

Las violaciones al Pacto se producen, como ya lo establece la observación general número 3 para todos los derechos económicos, sociales y culturales, cuando los Estados parte no garantizan al menos un nivel mínimo esencial que proteja a su población contra el hambre (párrafo 17).

El Comité reconoce que el derecho a la alimentación vincula no solamente a los poderes públicos, sino también a los particulares, y que éstos

pueden, en consecuencia, violar ese derecho; concretamente, señala que “[l]as violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados” (párrafo 19).

Desde luego, el Comité reconoce que solamente los Estados son parte en el Pacto y los responsables últimos de su cumplimiento, pero aclara que toda la sociedad es responsable de la realización del derecho a la alimentación. Así, por ejemplo, el Comité señala que “[e]l sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil” (párrafo 20).

Prosiguiendo con el esquema de la observación general número 3, el Comité señala que los Estados parte deben elaborar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, procediendo a formular las políticas públicas y los indicadores que sean necesarios para ese efecto (párrafo 21).

La formulación de la estrategia debe tener en cuenta los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura; la estrategia debe precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno y de cada autoridad, así como concretar un marco temporal de aplicación de las medidas necesarias (párrafos 23 y 24).

Los Estados parte deben también evitar la discriminación en el acceso a los alimentos, para lo cual deben tener en cuenta los siguientes elementos (párrafo 26):

- Garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y el derecho de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada;
- Medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia, y los trabajos remunerados, de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias; y
- Mantener registros sobre los derechos a la tierra, incluidos los bosques.

Tanto la estrategia nacional como la prohibición de discriminar en el acceso a los alimentos deben estar, según el Comité, en una ley marco, que sea la base de aplicación del derecho a la alimentación dentro del territorio de cada Estado parte (párrafo 29). En ese sentido, el Comité sugiere que el orden jurídico nacional de cada Estado parte introduzca como derecho interno las disposiciones que sobre el derecho a la alimentación existen en los instrumentos internacionales, de forma que se pueda “mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio” frente a las violaciones del derecho (párrafo 33). En este punto, cabe llamar la atención sobre la ausencia en el decreto de reforma constitucional del 13 de octubre de 2011, de algún señalamiento sobre la obligación de legislar para poder instrumentar debidamente el derecho fundamental a la alimentación en México. Normalmente, en este tipo de reformas constitucionales se suele incluir algún artículo transitorio en el que se fija un plazo para que se expida la legislación necesaria, sin embargo, en el caso que nos ocupa no fue así, lo que no deja de resultar llamativo y (seguramente) también inquietante.

Además de lo ya señalado, la observación general establece que los Estados también deben crear los recursos judiciales necesarios para proteger ante los tribunales el derecho a la alimentación, y las comisiones de derechos humanos deben atender también esas posibles violaciones (párrafo 32).

Por lo que respecta al plano supranacional, los Estados no deben utilizar a los alimentos como una forma de presión hacia otros Estados; es decir, de acuerdo al Comité, no están permitidos los embargos o medidas semejantes que se apliquen sobre los alimentos en el plano de las relaciones internacionales (párrafo 37).

Finalmente, el Comité señala que en materia de derecho a la alimentación es muy recomendable la asistencia internacional, pero que dicha asistencia debe respetar a los productores locales, evitando afectarlos negativamente, y debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos; los productos que figuren en el comercio internacional o en los programas de asistencia deben ser sanos y aceptables culturalmente para las poblaciones beneficiarias (párrafo 39).

V. LA REFORMA DE 2011 A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

A partir de los elementos suministrados en los párrafos anteriores, estamos en posibilidad de entender mejor el significado y alcances de la reforma de 2011 al artículo 4o. de la Constitución mexicana, con el propósito de que en verdad sea una reforma que transforme la realidad y que no quede nada más como una declaración retórica o decorativa en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta reforma es muy relevante por distintas razones, pero sobre todo es indispensable considerando la actual situación socioeconómica del país. El aumento de las cifras de personas pobres o que viven en extrema pobreza durante el último lustro, de acuerdo a las mediciones efectuadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre la base de datos proporcionados por el Inegi, ha incidido directamente en el acceso que este sector de la población tiene a los alimentos básicos necesarios para contar con una nutrición adecuada.¹⁰

Este Consejo Nacional ha elaborado mediciones sobre la pobreza en nuestro país utilizando un enfoque denominado *multidimensional*. A diferencia de los enfoques tradicionales —basados, principalmente, en la cuestión del ingreso monetario—, este último incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial, a través de la incorporación de ocho nuevos indicadores que se encuentran estipulados por la Ley General de Desarrollo Social.

De acuerdo al artículo 36 de esta Ley, los indicadores en cuestión son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, el ingreso corriente per cápita y el grado de cohesión social.¹¹

Para el rubro específico de pobreza multidimensional, la última medición se realizó en 2008, con información proveniente del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

¹⁰ Cfr. el comunicado de prensa núm. 008/09, “Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, 10 de diciembre de 2009, <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6124.pdf>.

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

de los Hogares de 2008 (MCS-ENIGH, 2008). Este módulo proporciona información a nivel nacional y estatal sobre cada uno de los indicadores de carencias sociales, así como del ingreso de los hogares. De acuerdo con esta medición, en 2008, 44.2% de la población nacional —equivalente a 47.2 millones de personas, aproximadamente— vivía en condiciones de pobreza multidimensional;¹² es decir, presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.

Hacia 2008, el promedio de carencias sociales fue de 2.7, de las cuales, el 21.6% se agruparon bajo el concepto de “acceso a la alimentación”.¹³ Es decir, en ese año, poco más de 10 millones de mexicanos no contaban con los satisfactores alimenticios adecuados para cubrir sus necesidades nutricionales y calóricas diarias.

Otros datos pertinentes que pueden darnos una imagen más completa del panorama de la pobreza en México son las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Salud Pública,¹⁴ en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Si bien los problemas nutricionales crónicos en México, como la anemia y el bajo peso/talla, han ido desapareciendo paulatinamente desde las encuestas efectuadas a partir de 1999, otro problema que ha cobrado fuerza en el último lustro es el del sobrepeso y la obesidad.

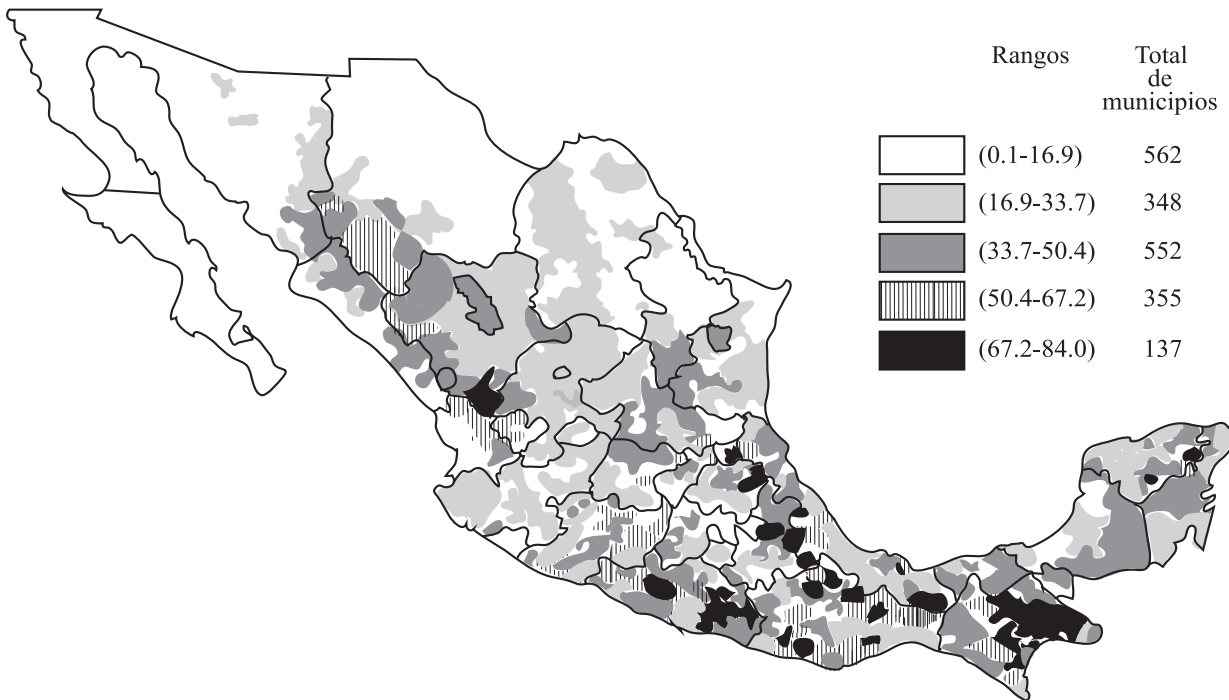
El incremento más alarmante fue en las cifras de obesidad en los niños de sexo masculino, comparadas con cifras de 2000: de 5.3 a 9.4% (en números brutos, un aumento del 77%); en las niñas este aumento fue de 5.9 a 8.7% (47%). Al llegar a la adolescencia, uno de cada tres tiene sobrepeso u obesidad; ya en la edad adulta, encontramos que 42.5% de los hombres tienen sobrepeso y 34.5% de las mujeres, obesidad.

¹² “De acuerdo con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación”. Véase el comunicado de prensa núm. 008/09, *cit.*, p. 2.

¹³ Este porcentaje ya incluye a los 11.2 millones de personas (10.5% de la población) que experimentaban pobreza multidimensional extrema, catalogada como aquella “que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin”. *Idem.*

¹⁴ *Cfr.* Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

Porcentaje de población en situación de pobreza alimentaria a nivel municipal, 2005



FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

Gracias a estos resultados, la metodología anunciada para la edición 2011-2012 de esta encuesta incluirá —según declaraciones del titular del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas del INSP— la toma de muestras de sangre para determinar los niveles de zinc, hierro y ácido fólico, entre otros micronutrientes, que afectan el desarrollo del cerebro, causan discapacidad intelectual y lento aprendizaje, trastornos de conducta y enfermedades recurrentes.¹⁵ De esta manera, tanto las autoridades sanitarias como el público en general se encontrarán en condiciones de determinar la efectividad de ciertas políticas públicas sectorializadas en materia alimentaria e, indirectamente, por lo que respecta al combate a la pobreza.

El otro gran tema que ha surgido a lo largo de este debate (y que resulta crucial para interpretar debidamente la reforma al artículo 4o. de la Constitución en el tema del derecho a la alimentación) es el de la *calidad* de los alimentos disponibles para el grueso de la población mexicana.

Aunado a la mala distribución de los alimentos “saludables” (por diferenciarlos de aquellos que no constituyen un aporte nutricional, o “chatarra”) que se encuentra presente a lo largo del territorio nacional,¹⁶ encontramos que a partir de enero de 2007, los precios de los alimentos a nivel internacional —y por ende, nacional— se han elevado hasta en un 70%.¹⁷ De acuerdo con la FAO, esta situación orilla a un porcentaje considerable de la población mundial a consumir alimentos de baja calidad nutricional pero al alcance de sus ingresos. Más aún, si contrastamos lo anterior con otros datos (proporcionados por la misma FAO), podemos llegar a la conclusión de que, en última instancia, los más afectados son los sectores pobres de la población: si a nivel mundial existen 854 millones de personas con alimentación deficiente, el 96% de ellas (820 millones) se encuentran agrupadas en los países subdesarrollados.

¹⁵ <http://www.insp.mx/noticias/boletines-de-prensa/2003-inicia-la-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-ensanut-2011-2012.html>.

¹⁶ Según datos de la INSP citados por Giro Murayama, académico de la Facultad de la Economía de la UNAM, “en el 21% de los municipios rurales con alta presencia indígena no se venden frutas... en el 13% no se expenden tampoco verduras, pero que en el 100% sí se comercializan refrescos y alimentos abundantes en azúcares refinados”. Cfr. Murayama, C., “Obesidad: política y economía”, *El Universal*, 6 de octubre de 2011.

¹⁷ “México vive cambios radicales en el patrón nutricional”, 2 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.insp.mx/noticias/nutricion-y-salud/1986-mexico-vive-cambios-radicales-en-el-patron-nutricional.html>.

De acuerdo al INSP, “[l]a coexistencia de desnutrición, sobrepeso y obesidad revela dificultades en la asignación de recursos y la necesidad de revisar las políticas públicas en alimentación y nutrición”.¹⁸ Por ello, la propuesta central de este Instituto se resume en la conformación e implementación de una solución estructural al problema alimentario, lo cual necesariamente pasa por el incremento de la productividad agrícola en los países con déficit alimentario —como es el caso de México—.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como podemos ver, a partir de lo que se ha señalado en las páginas anteriores, la reforma constitucional del 13 de octubre de 2011 por medio de la que se constitucionaliza el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (la cual el Estado debe garantizar), implica una serie de retos de considerable magnitud, a la vista de los datos estadísticos que ya hemos referido.

Un primer paso para estar en capacidad de asumir tales retos es el de comprender debidamente qué significa el derecho a la alimentación y qué tipo de obligaciones despliega respecto de la actuación de las autoridades.

Tomando como punto de partida dicha comprensión, podremos comenzar a discutir sobre las mejores políticas públicas para hacer realidad el mandato constitucional. Nos queda claro, sin embargo, que aunque muchas cosas tienen que partir de la acción decidida y coordinada de los poderes públicos, también los particulares deben poner de su parte, informándose respecto de la calidad de los alimentos que consumen y procurando buenos hábitos alimenticios que se deben fomentar desde el ámbito de las familias, sobre todo en beneficio de sus integrantes más jóvenes.

¹⁸ *Ibidem*, p. 2.