

# El derecho a la alimentación en el Distrito Federal (PARTE II)

Orientaciones de política pública  
con enfoque de derechos humanos



Directorio CDHDF

PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Denise Dresser Guerra

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

VISITADURÍAS GENERALES

*Primera* Gabriel Santiago López

*Segunda* Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

*Tercera* Yolanda Ramírez Hernández

*Cuarta* Antonio Rueda Cabrera

*Quinta* Jorge Ruiz del Ángel\*

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Armando Jesús Meneses Larios

DIRECCIONES GENERALES

*Jurídica*

Lutwin López López

*Quejas y Orientación*

José Antonio Garibay de la Cruz

*Administración*

Jaime Mendoza Bon

*Comunicación por los Derechos Humanos*

Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

*Asuntos Legislativos y Evaluación*

Ignacio Alejandro Baroza Ruiz

*Educación por los Derechos Humanos*

Aída Marín Acuapan

*Seguimiento*

María del Rocío Ojeda Luna

*Vinculación Estratégica*

Christian Ibeth Huerta Dávila

*Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*

Francisco Javier Conde González

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Erika Alejandra Solís Pérez

COORDINACIONES

*Tecnologías de Información y Comunicación*

Rogelio Alvarado Vilchis

*Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas*

Clara Isabel González Barba

*Servicio Profesional en Derechos Humanos*

Mónica Martínez de la Peña

\* Encargado del despacho

INFORME ESPECIAL

# El derecho a la alimentación en el Distrito Federal

Parte II

Orientaciones de política pública  
con enfoque de derechos humanos



Centro de Derechos  
Humanos  
Fray Francisco  
de Vitoria O.P.A.C.



DIRECCIÓN: Francisco Javier Conde González y Domitille Marie Delaplace.

COORDINACIÓN GENERAL: Nancy Carmona Arellano.

INVESTIGACIÓN: Emmanuel Álvarez Brunel, Nancy Carmona Arellano, Angélica Onofre González y Fernando David Ramírez Oropeza.

AGRADECIMIENTOS: Este documento es resultado de un proceso de retroalimentación con organizaciones sociales. El Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos agradece a Fian México; la Unión de Mujeres de Ixtlahuacan; Coa Nutrición; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C.; y Unión Popular Valle Gómez; así como a la consejera Nashieli Ramírez Hernández, la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas y la Segunda Visitaduría General de la CDHDF, por sus aportes para la actualización del diagnóstico sobre el derecho a la alimentación en los centros de reclusión del Distrito Federal, y a la FAO por sus valiosos comentarios para la consolidación de este documento.

EDITOR RESPONSABLE: Francisco Javier Conde González. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa y Karen Trejo Flores. DISEÑO DE PORTADA: Enrique Alanís Guzmán. FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa. DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA: Natalia Roa López.

Primera edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

ISBN: 978-607-8470-02-0

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

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La organización del Estado para la garantía del derecho a la alimentación en el Distrito Federal</b> .....	17
A. Marco jurídico. Una propuesta desde la perspectiva del derecho a la alimentación .....	19
1. Problemas identificados .....	19
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal .....	23
3. Obligaciones del Estado .....	23
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos .....	24
B. Organización programático-institucional. Una propuesta desde la perspectiva del derecho a la alimentación .....	25
1. Problemas identificados .....	25
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal .....	31
3. Obligaciones del Estado .....	32
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos .....	33
<b>II. Problemas específicos para el ejercicio del derecho a la alimentación en el Distrito Federal</b> .....	35
A. Programas de asistencia social .....	37
1. Problemas identificados .....	37
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal .....	37
3. Obligaciones del Estado .....	39
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos .....	40
B. Personas privadas de la libertad en centros de reclusión .....	41
1. Problemas identificados .....	41
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal .....	43
3. Obligaciones del Estado .....	44
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos .....	45

C. Salud y educación nutricional . . . . .	46
1. Problemas identificados . . . . .	46
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal . . . . .	50
3. Obligaciones del Estado . . . . .	51
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos . . . . .	53
D. Lactancia materna . . . . .	54
1. Problemas identificados . . . . .	54
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal . . . . .	55
3. Obligaciones del Estado . . . . .	56
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos . . . . .	58
E. Fomento a la producción y el desarrollo rural: las y los pequeños productores agrícolas . . . . .	60
1. Problemas identificados . . . . .	60
2. Mapeo institucional en el Distrito Federal . . . . .	64
3. Obligaciones del Estado . . . . .	65
4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos . . . . .	67
<b>III. Consideraciones finales . . . . .</b>	<b>69</b>
A. Marco jurídico interno . . . . .	73
B. Organización programático-institucional . . . . .	73
C. Programas de asistencia social . . . . .	73
D. Personas privadas de la libertad en centros de reclusión . . . . .	73
E. Salud y educación nutricional . . . . .	73
F. Lactancia materna . . . . .	74
G. Fomento a la protección y el desarrollo rural . . . . .	74
<b>Siglas y acrónimos . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>77</b>

## Presentación

En junio de 2011 se publicó la reforma al artículo 4º constitucional en donde se reconoció expresamente el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en consonancia con el contenido de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ello colocó al derecho a la alimentación en un rol protagónico dentro de los objetivos del Estado mexicano, al hacer que su respeto, protección, garantía y promoción sean obligaciones ineludibles para todas y todos los servidores públicos relacionados con su satisfacción.

El contenido del derecho a la alimentación podría parecer autoexplicativo. Comúnmente se asume que tiene que ver con que las personas tengan comida en su mesa; sin embargo, supone un espectro más amplio. En términos generales, los alimentos tienen que ser suficientes, de forma que cubran una ingesta calórica mínima para evitar el hambre y fomentar la salud. También deben gozar de calidad elemental, por un lado, en cuanto al origen, características y estado de las materias primas; y por otro, en relación con las condiciones de procesamiento, almacenamiento y distribución, así como respecto a la combinación de alimentos y su consumo.

Cumplir con estos requerimientos no es tarea simple. Este documento da cuenta de la envergadura de las obligaciones del Estado en este sentido. Es necesario adoptar medidas de diversa índole que promuevan la satisfacción del derecho a la alimentación en todos sus aspectos: desde la generación de condiciones óptimas para el desarrollo de las y los productores agrícolas, pasando por la regulación para garantizar la participación igualitaria de todos los sectores productivos en el mercado y hasta la procuración del acceso de todas las personas a los alimentos en función de las necesidades propias de su edad, estado de salud y sexo. Además, se requiere la promoción y supervisión de la sanidad, educación en materia de nutrición, implementación de apoyos temporales para personas en situación de vulnerabilidad y la construcción de condiciones que les permitan el desarrollo de sus capacidades para allegarse de alimentos por sí mismas en el mediano y largo plazos; así como la protección de especies endémicas y el fomento de valores culinarios locales, entre otros.

La satisfacción de estas obligaciones sólo es posible si el Estado despliega una estrategia integral coordinada. Esto es que el Gobierno del Distrito Federal necesariamente tiene que valerse del trabajo articulado de todas las dependencias y órganos que estén involucrados directa o indirectamente en la satisfacción del derecho a la alimentación, a través de políticas y programas ideados con este fin. Con el propósito de encaminar los esfuerzos de la administración pública local en esta dirección, en el

presente documento se analizan las áreas de oportunidad y se proponen los contenidos mínimos que deberían incorporar las políticas públicas.

De esta manera, en seguimiento a la ruta trazada tras la publicación del *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, en el cual se identificaron las barreras que impiden a las personas que habitan en la entidad ejercer este derecho; y con base en las atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para procurar la protección de los derechos humanos, me complace presentar este informe especial, que es el resultado de un fructífero trabajo con la sociedad civil. Asimismo, exhorto al gobierno mexicano para que firme y ratifique el Protocolo facultativo del PIDESC, adoptado en diciembre de 2008, el cual habilita tres mecanismos que permiten que las personas que, individual o colectivamente, han sido víctimas de violaciones a tales derechos obtengan justicia internacional. Por último, aprovecho para hacer un llamado a todas las autoridades del Distrito Federal con el fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, realicen las acciones necesarias para garantizar que todas las personas puedan satisfacer este derecho y se coloquen en una situación de seguridad alimentaria y nutricional.

Perla Gómez Gallardo  
Presidenta de la CDHDF

## Introducción

La elaboración de este documento responde a dos procesos paralelos, uno de carácter local y otro derivado de la agenda internacional de derechos humanos. El primero se remonta a abril de 2015, fecha en que se publicara el *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*. Entre las consideraciones finales de dicho estudio destaca la necesidad de fortalecer el tratamiento del derecho a la alimentación para pasar de una visión centrada en la ingesta suficiente de alimentos a otra que aporte un análisis más amplio que provea soluciones integrales pensadas desde el enfoque de derechos humanos, cuyo punto de partida son las obligaciones del Estado. En seguimiento a esta consideración, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) asumió el compromiso de aportar insumos para la construcción de una política pública basada en los estándares internacionales en la materia. El resultado de esa tarea se presenta en este documento, que aborda de manera sintética los problemas estructurales y específicos que obstaculizan el ejercicio del derecho a la alimentación en la ciudad.

El segundo proceso tiene que ver con la presentación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Este nuevo pacto enlista 17 objetivos y 169 metas que atienden las esferas económica, social y ambiental. En él se expone una visión de futuro en donde “los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos, sin pobreza, hambre, enfermedades, ni privaciones”.<sup>1</sup> Aunque la Agenda expresa aspiraciones universales que deben guiar las decisiones que los gobiernos irán adoptando en los próximos 15 años, se reconoce que corresponde a cada uno de éstos –en función de sus realidades, capacidades, niveles de desarrollo, márgenes normativos y prioridades– fijar sus propias metas nacionales y decidir cómo incorporarlas en sus procesos de planificación.<sup>2</sup>

Además, establece un proceso de seguimiento y evaluación a través del cual se compromete a los Estados a realizar exámenes periódicos de los progresos en el cumplimiento de los objetivos y metas trazados; detectar los problemas y lagunas existentes; y generar datos de calidad, accesibles, oportunos, fiables y desglosados según motivos de discriminación para fundamentar sus evaluaciones. También llama a los parlamentos nacionales a facilitar la implementación de la Agenda mediante la promulgación de leyes, la aprobación de presupuestos y la garantía de la rendición de cuentas; así como a los

<sup>1</sup> Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, A/69/L.85, proyecto de Resolución presentado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de agosto de 2015, párr. 7.

<sup>2</sup> *Ibidem*, párrs. 5, 21 y 55.

gobiernos y otras instituciones públicas para que colaboren en su ejecución, conjuntamente con las autoridades locales, la comunidad académica y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>3</sup> De este modo, el Gobierno del Distrito Federal está comprometido a poner en marcha acciones que contribuyan al logro de las metas que plantea la Agenda 2030, así como a reportar sus progresos e identificar los obstáculos para su concreción, en seguimiento a las estrategias ideadas por el gobierno federal.

**Cuadro 1.** Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en relación con el derecho a la alimentación

<b>Objetivo 2.</b> <b>Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible</b>
<p>Metas para 2030:</p> <p>2.1 Asegurar que todas las personas, en particular las pobres y aquellas en situaciones vulnerables, incluidos las lactantes, tengan acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.</p> <p>2.2 Poner fin a todas las formas de malnutrición al lograr las metas convenidas sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de las y los niños menores de cinco años de edad; y abordar las necesidades de nutrición de las mujeres adolescentes, las embarazadas, las y los lactantes, y las personas adultas mayores.</p> <p>2.3 Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p> <p>2.4 Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción; contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas; fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres; y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.</p> <p>2.5 Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas, los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional; y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.</p>

**Fuente:** Elaborado por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) con base en Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, A/69/L.85, proyecto de Resolución presentado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de agosto de 2015, pp. 17 y 18.

La investigación responde a los siguientes objetivos:

### **A. Objetivo general**

Proponer un marco de referencia, construido a partir de los estándares internacionales del derecho humano a la alimentación, que guíe el diseño de las políticas públicas en la materia.

### **B. Objetivos específicos**

- 1) Proponer una ruta metodológica que permita aplicar el enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas.

<sup>3</sup> *Ibidem*, párrs. 45, 47 y 78.

- 2) Sugerir elementos de política pública que contribuyan a remediar los problemas que obstaculizan el disfrute del derecho a la alimentación en el Distrito Federal.

### C. Enfoque de la propuesta

Casi 12% de las y los habitantes del Distrito Federal vive carencia por la falta de acceso a la alimentación,<sup>4</sup> con una incidencia mayor en las delegaciones Xochimilco, Iztapalapa y Milpa Alta.<sup>5</sup> Esto significa que los hogares en donde residen presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, es decir, que viven un proceso que comienza con la reducción en el consumo de alimentos por falta de dinero o recursos, primero entre las personas adultas y eventualmente entre las y los niños, lo que les puede llevar a padecer hambre.<sup>6</sup> La carencia por falta de acceso a la alimentación es, además de los ingresos, una de las seis variables a partir de las cuales se evalúa la evolución de la pobreza en el país. En su acepción más amplia, la pobreza está asociada a condiciones que vulneran la dignidad de las personas, limitan el ejercicio de sus derechos y libertades, les impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.<sup>7</sup>

La perspectiva de derechos humanos está centrada en la persona como titular de derechos que obligan al Estado. En tal sentido, tiene que ver con que éstas conozcan y comprendan sus derechos humanos y al mismo tiempo desarrollen capacidades para promoverlos, defenderlos y exigir que se realicen.<sup>8</sup> Si bien se ha definido el enfoque de derechos humanos como un marco conceptual que tiene su fundamento en las normas y principios del derecho internacional en la materia, para los fines de este documento interesa centrarse en su dimensión *operacional*,<sup>9</sup> es decir, además de su carácter normativo, dicha perspectiva es una herramienta metodológica para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.<sup>10</sup>

Una política pública puede ser entendida como una decisión tomada por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar en un sentido determinado una situación social o económica que ha sido reconocida como un problema público, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con que cuenta el sector público y en un hori-

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Anexo estadístico de pobreza en México. Anexo estadístico 2014”, disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>5</sup> Xochimilco (19.7%), Iztapalapa (19.5%) y Milpa Alta (19.2%), de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Resultados de pobreza por municipio 2010. Anexo estadístico de la medición de pobreza por municipio 2010”, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Glosario. Términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/prensa/6102.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval, 122 pp., disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Manuel Gándara e Ileana Ruíz, “Educación en y para los derechos humanos”, en *Educación en derechos humanos. La universidad por la vigencia efectiva de los derechos humanos*, Caracas, UCAB/Ausjal/IIDH, 2006, pp. 17-46.

<sup>9</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2006, p. 15.

<sup>10</sup> Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la Cepal*, núm. 88, abril de 2006, p. 35.

zonte temporal razonablemente definido.<sup>11</sup> Planteadas de esta forma, las políticas públicas consisten en decidir en qué asuntos intervendrá el Estado, hasta qué punto y con qué medios lo hará, a partir de un proceso político previo en el cual se seleccionan y se definen los problemas públicos.<sup>12</sup> En el mismo sentido, se afirma que una política pública emerge de tres flujos que cuando convergen le abren una ventana de oportunidad: *i)* flujo de la formulación del problema; *ii)* flujo de las alternativas de solución del problema, y *iii)* flujo político en el que hay un ambiente favorable.<sup>13</sup>

Se considera que son seis las características clave de las políticas públicas:

- a) *Estabilidad.* Se refiere a su permanencia en el curso del tiempo. No significa que éstas no puedan modificarse sino que sus cambios no responderán a variaciones de índole política.<sup>14</sup>
- b) *Adaptabilidad.* Relativa a la medida en que pueden ajustarse cuando es evidente que no están dando resultados o como respuesta a cambios en las circunstancias en que operaban.<sup>15</sup>
- c) *Coordinación y coherencia.* Tienen que ver con que sean resultado de acciones bien concertadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y su concordancia con políticas relacionadas.<sup>16</sup>
- d) *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.* Depende en gran medida del grado en que las personas encargadas de formular las políticas públicas cuenten con incentivos y recursos para invertir en sus capacidades.<sup>17</sup>
- e) *Orientación al interés público.* Implica que promuevan el bienestar general y se asemejan a bienes públicos.<sup>18</sup>
- f) *Eficiencia.* Abarca la capacidad del Estado para asignar sus recursos a aquellas actividades de las que obtiene los mayores rendimientos sociales. Se relaciona con la orientación al interés público, pues en la medida en que las y los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento del interés general se estarán alejando de una asignación más eficiente de recursos.<sup>19</sup>

Ahora bien, el enfoque de derechos humanos conlleva un cambio de concepción en la lógica de elaboración de las políticas públicas, ya que su punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas sino personas con derecho a demandar determinadas prestaciones.<sup>20</sup> No obstante, necesidades y derechos humanos no se excluyen si se concibe a estos últimos como condiciones esenciales para una vida digna.

<sup>11</sup> Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, p. 17.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>13</sup> J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984, citado en Luiz Carlos Beduschi *et al.*, “Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe”, en Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional*, FAO, 2014, p. 38.

<sup>14</sup> Ernesto Stein *et al.* (coords.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, D. C., BID/Planeta, 2006, p. 143.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Ernesto Stein *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 36.

Transitar a un enfoque en el cual los derechos humanos son la base para la elaboración de las políticas públicas tiene otras implicaciones. Mientras que el enfoque de necesidades busca satisfacer ciertas carencias identificadas como prioritarias en una sociedad, en un marco presupuestal y de cobertura poblacional delimitados; la perspectiva de derechos tiende a la satisfacción universal de cada uno de ellos en todos los contextos o situaciones, además de que “analiza las desigualdades y pretende corregir las prácticas discriminatorias”.<sup>21</sup> La voluntad política se sustituye por las obligaciones del Estado y las y los titulares de derechos están legitimados para exigir cuentas a sus gobiernos. Asimismo, el enfoque basado en los derechos humanos sitúa los resultados y procesos en un nivel igual de importancia y exige transparencia, participación e inclusión.<sup>22</sup> El cuadro que se presenta enseguida detalla las diferencias entre ambas perspectivas.

**Cuadro 2.** Diferencias entre los enfoques de necesidades y de derechos humanos

Enfoque de necesidades	Enfoque de derechos humanos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su contenido es identificado coyunturalmente y no tiene carácter de mandato.</li> <li>• La satisfacción de necesidades se ajusta a un marco de las posibilidades económicas y sociales.</li> <li>• Las necesidades no implican obligaciones sino que muchas veces dependen de una actitud de caridad o paternalismo para satisfacerlas.</li> <li>• La concepción de satisfacción de necesidades no impulsa el desarrollo de capacidades.</li> <li>• La persona no gana en dignidad y oportunidad para explorar sus posibilidades de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obedece a estándares definidos y reconocidos internacionalmente que deben permear el quehacer del Estado.</li> <li>• Tienen carácter normativo.</li> <li>• La persona tiene derecho a que se satisfagan sus necesidades.</li> <li>• Los derechos siempre implican obligaciones del Estado.</li> <li>• El enfoque de derechos humanos convierte a la persona en el centro de atención; fomenta su empoderamiento y su participación en el diseño de las políticas públicas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en OACNUDH Colombia, *Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos: guía para la formulación*, Bogotá, OACNUDH Colombia, 2009, p. 34.

En armonía con este planteamiento, la premisa básica del presente documento es la satisfacción de todos los componentes del derecho a la alimentación, la cual sólo se logra cuando las autoridades de todos los órganos de gobierno atienden el cumplimiento de todas sus obligaciones en materia de derechos humanos. Dichas obligaciones dimanar de los tratados básicos de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano, y de otros instrumentos internacionales en la materia que ayudan a nutrir el contenido de los primeros; en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) sobre el derecho a la alimentación adecuada, así como los informes que emiten diversos organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En el informe especial ya referido se presenta el contenido normativo del derecho a la alimentación y de las obligaciones estatales en la materia, todo lo cual fue retomado en este análisis. Así, el derecho a la alimentación se define como

<sup>21</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 22.

<sup>22</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*, Roma, FAO (El derecho a la alimentación, libro 3), 2014, pp. 10 y 11.

el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.<sup>23</sup>

Los componentes generales del derecho a la alimentación son su accesibilidad y disponibilidad. La *accesibilidad* consiste en garantizar a cada persona, a título individual o como parte de un grupo, el acceso permanente y seguro a dietas que sean adecuadas, inocuas, producidas de manera sostenible y culturalmente aceptables.<sup>24</sup> Se hace una distinción entre *accesibilidad económica* y *accesibilidad física*; la primera implica que los costos asociados a la adquisición de los alimentos se encuentren en un nivel que no coloque en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas, es decir que el componente de accesibilidad económica podría verse afectado cuando las personas tienen que decidir entre adquirir alimentos o costear los servicios para la atención de la salud, por ejemplo.<sup>25</sup> En cuanto a la accesibilidad física, la alimentación debe estar al alcance de todas las personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad, desventaja o riesgo, como las mujeres, las y los niños, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad o las poblaciones que viven en condición de calle.<sup>26</sup>

Por *disponibilidad* se entiende

las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.<sup>27</sup>

Sin embargo, que los alimentos estén disponibles y sean accesibles física y económicamente para todas las personas no es suficiente. Los alimentos deben ser adecuados, aceptables culturalmente, inocuos y sostenibles; a ello se le conoce como *componentes particulares del derecho a la alimentación*:

- *Alimentos adecuados*. Son aquellos que satisfacen las necesidades de dieta de cada persona según sus características como edad, estado de salud, condiciones de vida y sexo, entre otras.<sup>28</sup>
- *Alimentos culturalmente aceptables*. Además de sus componentes nutricionales, los alimentos tienen que ser aceptables culturalmente, pues también poseen valores decisivos para el mantenimiento de la identidad, el sentimiento de dignidad y las relaciones sociales dentro de determinada comunidad.<sup>29</sup>
- *Alimentos inocuos*. Los alimentos, incluida el agua potable que se utiliza en su preparación y producción, deben estar libres de sustancias nocivas o contaminantes. Además, ello se relacio-

<sup>23</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/HRC/7/5, 10 de enero de 2008, párr. 17.

<sup>24</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, México, CDHDF, 2015, p. 20.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), E/C.12/1999/5, aprobada en el 20º periodo de sesiones, Ginebra, 12 de mayo de 1999, párr. 12.

<sup>28</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 22.

<sup>29</sup> *Idem*.

na con la disponibilidad de alimentos de buena calidad cuyo consumo no represente ninguna amenaza para la vida o la salud de las personas en el inmediato y largo plazos.<sup>30</sup>

- *Alimentos sostenibles*. Este componente se refiere a la preservación de los recursos e insumos de origen animal, vegetal o mineral que contribuyen directamente a la alimentación. Con ello se busca asegurar a las generaciones presentes y futuras la disponibilidad y el acceso a los alimentos y a los recursos hídricos requeridos para atender sus necesidades alimentarias.<sup>31</sup>

Otro concepto estrechamente vinculado a este derecho es el de *seguridad alimentaria y nutricional*, que se refiere a un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que contribuya a su desarrollo. Los componentes básicos de la seguridad alimentaria y nutricional son:

- *Disponibilidad* de alimentos a nivel local o nacional, teniendo en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria.
- *Estabilidad*, referida a la capacidad de afrontar condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, tanto por falta de producción de alimentos en momentos determinados del año como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas.
- *Acceso y control* sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos y tecnología) y los alimentos disponibles en el mercado. La falta de acceso y control frecuentemente es la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a factores como el aislamiento de la población o la falta de infraestructura) o económico (ausencia de recursos financieros para comprar alimentos debido a los elevados precios o los bajos ingresos).
- *Consumo y utilización biológica*. El consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y a las preferencias alimentarias. También toma en cuenta aspectos como la inocuidad de los alimentos, la dignidad de la persona, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar. Por su parte, la utilización biológica se relaciona con el estado nutricional como resultado del consumo individual de los alimentos (ingestión, absorción y uso). La inadecuada utilización biológica puede tener como consecuencia la desnutrición y/o la malnutrición.<sup>32</sup>

Con base en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con el derecho a la alimentación, las obligaciones del Estado se entienden así:

<sup>30</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 23.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*, 3ª ed., PESA, 2011, disponible en <<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

**Cuadro 3.** Obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación

Obligación	En qué consiste
Respetar	Consiste en el deber del Estado de no adoptar ninguna medida que menoscabe o restrinja el ejercicio del derecho, lo cual podría traducirse en: <i>a)</i> que no prive arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación; <i>b)</i> que se abstenga de adoptar medidas tendientes a impedir la disponibilidad y la adecuada utilización de los alimentos; <i>c)</i> que no menoscabe o restrinja el acceso de las personas a los medios para obtener alimentos; <i>d)</i> que las instituciones públicas, incluidas las empresas paraestatales o administradas por el Estado, no menoscaben u obstaculicen el acceso de las personas a los alimentos, y <i>e)</i> que el Estado examine periódicamente sus políticas y programas relacionados con los alimentos con el fin de garantizar que efectivamente se respete el derecho de todas y todos a la alimentación en condiciones de igualdad. <sup>1</sup>
Proteger	La obligación de protección abarca todas las actividades que puedan tener una injerencia en el ejercicio del derecho a la alimentación de la población. La principal forma de cumplirla es a través de una regulación eficaz y la existencia de recursos judiciales que permitan reparar los daños derivados de una infracción. Sin embargo, va más allá de la adopción de disposiciones administrativas o legislativas, pues las autoridades deben verificar permanentemente que el sector privado esté respetando y cumpliendo las normas que regulan sus actividades y, en casos de inobservancia, iniciar los procedimientos que permitan aplicar sanciones conforme a la ley. <sup>2</sup>
Garantizar	Para el Comité DESC esta obligación significa que los Estados deben facilitar la realización del derecho, por ejemplo asegurando un marco que permita a todas las personas alimentarse por sus propios medios. Asimismo, los Estados han de cumplir o hacer cumplir el derecho de aquellas personas que por determinadas circunstancias no pueden ejercerlo por sí mismas, por ejemplo a través de programas y políticas públicas de protección social. <sup>1</sup>
Promover	Se refiere a proveer de la información necesaria para asegurar que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos para su defensa, y sean capaces de ejercerlos. <sup>3</sup> En el contexto del derecho a la alimentación, es especialmente importante la educación en materia de nutrición, ya que mejora los comportamientos y hábitos alimentarios de las personas, lo que tiene repercusiones positivas. La información permite a las personas tomar decisiones sobre los alimentos que compran y consumen, evitar riesgos de salud provocados por dietas desequilibradas o inadecuadas o por consumo de alimentos contaminados, preparar alimentos nutritivos y equilibrados para cada edad, y conocer los mecanismos para exigir protección y reparación en caso de infracción o de violación a su derecho a la alimentación. <sup>4</sup>

**Nota:** Se han propuesto varias clasificaciones de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité DESC ha señalado que los Estados tienen tres obligaciones: respetar, proteger y cumplir; al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para los efectos de este trabajo se usarán las categorías contenidas en el artículo 1º constitucional: promover, respetar, proteger y garantizar, entendiendo que el contenido de esta última corresponde a lo que el Comité DESC denomina realizar.

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> CDHDF, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, México, CDHDF, 2015, pp. 37-40.

<sup>2</sup> FAO, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (El derecho a la alimentación, libro 1), 2010, pp. 114 y 115.

<sup>3</sup> Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformADH, módulo 5), 2013, p. 35.

<sup>4</sup> FAO, *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 2), 2013, p. 17.

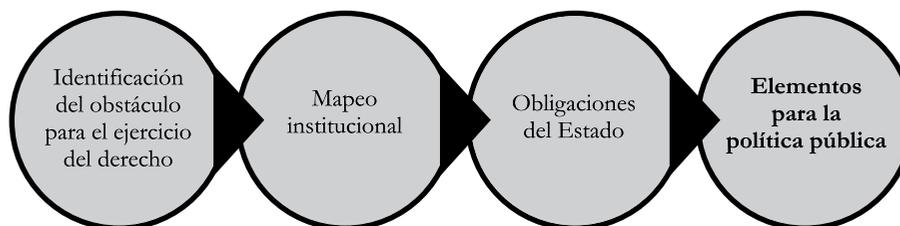
## D. Ruta de trabajo

El informe especial ya referido permitió evidenciar algunos de los problemas que enfrentan las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal en el ejercicio de su derecho a la alimentación. La construcción de elementos de política pública parte de ese diagnóstico previo; no pretende ser un trabajo exhaustivo sino atender esas problemáticas a partir de la identificación y construcción de medidas pensadas desde el enfoque de derechos humanos, las obligaciones del Estado y las atribuciones específicas de las autoridades.

Para la formulación de políticas públicas se propone, primero, identificar el problema concreto relacionado con el derecho humano en cuestión; segundo, realizar un mapeo institucional de las autoridades locales involucradas y contrastarlo con su mandato legal (identificación de competencias

y atribuciones);<sup>33</sup> tercero, evidenciar las obligaciones del Estado que están en juego y los elementos de la perspectiva de derechos humanos que se deben considerar para orientar la actuación de las autoridades; y finalmente, proponer lineamientos específicos para fortalecer el quehacer de la autoridad y garantizar que su actuación se inscriba en un marco de pleno respeto a los derechos humanos (véase gráfico 1). Las propuestas de contenidos de políticas públicas pueden formularse a nivel de objetivos, estrategias o líneas de acción, considerando la especificidad del problema o abordándolo en los tres niveles, según se desee.

**Gráfico 1.** Ruta para la construcción de propuestas de políticas públicas con enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaborado por el CIADH.

De esta manera, se sugiere construir la propuesta de elementos para una política pública con perspectiva de derechos humanos siguiendo esta ruta:

1. *Planteamiento del problema.* Con un diagnóstico previo sobre el estado que guarda la realización del derecho humano en cuestión se identifican los obstáculos o causas estructurales que impiden el ejercicio o goce pleno del derecho a la alimentación.
2. *Mapeo institucional.* Se elabora un esquema de las instituciones que, según su mandato legal, tengan competencia para conocer o atender el problema identificado. Para ello se revisa la normativa, de la más general a la particular, comenzando por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento para luego seguir con la legislación más específica y hasta llegar al nivel de manuales de organización, decretos, reglas de operación, circulares, etcétera.
3. *Revisión de las obligaciones del Estado.* Las atribuciones de las dependencias competentes se contrastan con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos que han sido incumplidas o están en juego: promover, respetar, proteger y garantizar. Al llegar a esta etapa, se evidencian las omisiones concretas del Estado relacionadas con el problema específico.
4. *Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos.* Se formulan los elementos esenciales que debe contener una política pública sobre el tema, ya sea que se trate de objetivos, estrategias o líneas de acción. Para robustecer esta propuesta se hace uso del contenido normativo del derecho establecido en los tratados básicos de derechos humanos, las observaciones o recomendaciones generales emitidas por sus órganos de vigilancia, los informes de los

<sup>33</sup> Daniel Vázquez y Domitille Delaplace sugieren hacer cruces hasta el tercer nivel (secretaría-subsecretaría-dirección general). En su opinión, “con este mapeo podemos identificar quiénes son los órganos directamente interpelados por la obligaciones [de derechos humanos], qué están haciendo al respecto, cómo lo están haciendo y qué están dejando de hacer”. Véase Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, p. 51.

mecanismos temáticos (relatorías especiales) y los fondos, programas y agencias especializadas en el tema.

## **E. Estructura**

El presente documento se divide en tres apartados. En el primero se hace una revisión general de la organización del Estado para la garantía del derecho a la alimentación en el Distrito Federal, abordando dos aspectos principales: el marco jurídico y la organización programático-institucional. En el segundo se analizan los problemas particulares en el ejercicio del derecho a la alimentación en la ciudad: la discriminación en el acceso a los programas de asistencia social, la situación de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión, la salud y educación nutricional, los obstáculos para el ejercicio de la lactancia materna, y las áreas de oportunidad en el ámbito del desarrollo rural. Finalmente, en el tercero se incluyen diversas consideraciones finales respecto de las políticas públicas en materia del derecho a la alimentación, así como las estrategias que se proponen en distintos rubros para eliminar los obstáculos que impiden su pleno ejercicio.

**I. La organización del Estado para la garantía del derecho a la alimentación en el Distrito Federal**

LISTA DE PRECIOS  
AUTORIZADA  
POR LA J.S.P.

• 123 Aceite 1lt. \$ 31<sup>00</sup>

• Azucar \$ 20<sup>00</sup>

• Atun Dolores \$ 14<sup>50</sup>

• Huevo Pza. \$ 2<sup>50</sup>

• Chiles Chipotles 220 Gr. \$ 17<sup>50</sup>

• Sopa la Moderna \$ 5<sup>00</sup>

• Frijoles Refritos \$ 15<sup>50</sup>

• Mayonesa MLC cormick 180 Gr. \$ 15<sup>50</sup>

• Nescafe Clasico 50 gr. \$ 31<sup>00</sup>

• Nescafe 200 Gr \$ 86<sup>00</sup>

• Coca cola 2.5 lt. \$ 24<sup>00</sup>

• Coca cola 600 ml. \$ 10<sup>00</sup>

• Agua ciel nat. 1.5 lt. \$ 10<sup>00</sup>

• Coca cola Sabores 3.Lt. \$ 21<sup>00</sup>

• Bonafont Natural 1.5 Lt. \$ 9<sup>00</sup>

• Sabritas Amarillas 45 Gr. 9<sup>00</sup>

**A**demás de su reconocimiento explícito como derecho humano, el derecho a la alimentación requiere de la adopción de un plan de acción que permita articular las actividades institucionales y que defina las medidas que han de guiar el diseño de estrategias y programas sociales para garantizarlo. En este primer apartado se hará una revisión de los esfuerzos realizados por las autoridades capitalinas para cumplir con tales obligaciones; también se revisará la pertinencia del andamiaje jurídico, programático e institucional puesto en marcha con el fin de identificar a partir de ello medidas que sería pertinente adoptar con miras a encaminar o corregir su operación.

## **A. Marco jurídico. Una propuesta desde la perspectiva del derecho a la alimentación**

### *1. Problemas identificados*

La incorporación del derecho a la alimentación en el máximo ordenamiento jurídico nacional no ha derivado en el cuestionamiento de las obligaciones del Estado respecto del conjunto de problemas que obstaculizan su pleno disfrute. En buena medida esto es así porque el marco jurídico en vigor no clarifica el contenido del derecho ni satisface los más altos estándares internacionales de derechos humanos que ofrecen una guía clara de orientación sobre las normas que deben incluirse en las legislaciones.

#### *a) MARCO JURÍDICO NACIONAL*

El derecho a la alimentación está expresamente reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Esta enunciación reviste gran importancia, pues a partir de ella pueden desarrollarse leyes, reglamentos, lineamientos y demás políticas públicas que sirvan para materializar su ejercicio; sin embargo, también y como consecuencia increpa al Estado para que ajuste la gestión pública en general. En el texto constitucional además se menciona la garantía de este derecho para grupos de población específicos, como se puede ver en el siguiente cuadro:

**Cuadro I.1** Reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación según grupo de población

Grupo de población	Planteamiento
Pueblos y comunidades indígenas	<i>Artículo 2º, apartado B, fracciones III y VII.</i> La federación, los estados y los municipios tienen la obligación de apoyar la nutrición de las personas indígenas mediante programas de alimentación y ayuda en las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; así como de asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
Niñas, niños y adolescentes	<i>Artículo 4º, párrafo octavo.</i> Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación. El principio del interés superior de la niñez deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a este sector.
Desarrollo rural	<i>Artículo 27, fracción XX.</i> El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y asegurar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca. Para ello fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 10 de julio de 2015.

Otras disposiciones constitucionales abordan temas relacionados con el derecho a la alimentación, por ejemplo las referentes al desarrollo económico, la producción nacional y las medidas para la disponibilidad alimentaria. El artículo 25 ordena que se establezcan mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, que incluye la organización para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. En el artículo 27 se prevé la obligación del Estado de garantizar, suficiente y oportunamente, el abasto de los alimentos básicos que la ley determine.

Por otro lado, en el artículo 28 se señala que las leyes pondrán las bases para que se fijen los precios máximos de los productos necesarios para el consumo popular, y que impondrán modalidades para su distribución con el fin de evitar insuficiencia en el abasto y el alza de precios; con este propósito, se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia. Finalmente, en el artículo 123 se contempla que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades de las familias.

En México no existe legislación secundaria de aplicación nacional que verse exclusivamente sobre el derecho a la alimentación, esto puede poner en riesgo su garantía y debida protección; no obstante, otras leyes están íntimamente relacionadas con ello. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de la fracción xx del artículo 27 constitucional, incorpora en su texto definiciones como *alimentos básicos y estratégicos*, así como *seguridad y soberanía alimentarias*. La Ley General de Desarrollo Social, por otro lado, indica que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, las familias y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, para lo que destinarán recursos presupuestables y establecerán metas cuantificables.

Por todo lo anterior es posible concluir que el marco jurídico federal no define claramente las obligaciones que competen a las entidades federativas en materia del derecho a la alimentación, lo que restringe su participación al plano de la colaboración.

### b) MARCO JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL

Antes de abordar este tema, debe advertirse que aun cuando no exista una ley general marco en que se desarrolle el contenido del derecho a la alimentación, ello no significa que las entidades federativas no estén obligadas a cumplir con las obligaciones de derechos humanos que el Estado mexicano adquirió al firmar y ratificar los tratados internacionales en la materia. Así se expresa en la llamada cláusula federal (artículo 28) contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en virtud de la cual un Estado no puede alegar su estructura federal para no satisfacer una obligación internacional.

Ahora bien, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no se menciona el derecho a la alimentación como tal, aunque se retoma del texto constitucional que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en aquélla. Sin embargo, siempre será necesario hacer un reconocimiento expreso del derecho; de lo contrario, se deposita en la legislación secundaria el desarrollo de su contenido y el despliegue de un sistema para su protección integral.

### c) LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

En sí misma, la existencia de una ley de esta naturaleza supone un avance para la garantía del derecho a la alimentación, en virtud del reconocimiento explícito que el Estado hace de éste. De acuerdo con la FAO, con independencia de que tal derecho se incorpore a la Constitución nacional, las leyes marco constituyen medidas útiles para articularlo de manera más precisa.<sup>34</sup> Se esperaría entonces que a través de esta normativa se desarrollara un sistema de seguridad alimentaria basado en cuatro pilares: disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y utilización de los alimentos;<sup>35</sup> sin embargo, al valorarla a la luz estos estándares, se hallaron disparidades y vacíos de los que se da cuenta enseguida.

De acuerdo con el artículo 1º de la citada ley, ésta tiene por objeto establecer las actividades prioritarias para la seguridad alimentaria y nutricional, así como garantizar el derecho universal a la alimentación para todas las personas que habitan en el Distrito Federal, por lo que hasta este punto puede considerarse que abarca dos aspectos sustantivos: el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra situaciones de escasez y hambre. No obstante, en su texto no se incluye la denominada cláusula antidiscriminatoria en donde se reconozca este derecho a todas las personas, sin condición alguna.

En la ley tampoco se hace un desglose del contenido específico de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la alimentación; por el contrario, sólo se enuncian los objetivos que persigue la planeación para la seguridad alimentaria y nutricional, los cuales son: *i)* establecer condiciones que permitan revertir el deterioro de los recursos de desnutrición de la ciudad (*sic*); *ii)* eliminar la desnutrición de la población, priorizando la atención de los grupos en situación de vulnerabilidad y marginados; *iii)* establecer el Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional; *iv)* reducir las enfermedades relacionadas con la mala nutrición; *v)* recuperar, aumentar y mantener la rentabilidad de las actividades alimentarias; *vi)* adecuar la seguridad alimentaria y nutricional con base en la canasta

<sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (El derecho a la alimentación, libro 1), 2010, p. 59.

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005, p. 7.

básica alimentaria recomendada, y *vii*) fomentar una red para el abasto alimentario con la participación de los sectores público, privado y social.

Estos objetivos podrían suponer un amplio campo de acción para la autoridad; sin embargo, la forma en que están enunciados no desarrolla íntegramente las obligaciones del Estado. Al respecto, se recomienda incluir disposiciones que explícitamente prohíban todo acto que prive a las personas de los alimentos o de los medios para adquirirlos y planteen su penalización en los casos en que ocurra; la revisión del marco administrativo y legislativo para asegurar que los actores privados no infrinjan este derecho; la asignación de recursos para su implementación; la priorización de la atención de las personas en situación de vulnerabilidad; la provisión de una cantidad mínima de alimentos para quienes no puedan acceder a la alimentación adecuada, y la prohibición de la aplicación de leyes o normas que vulneren u obstaculicen el ejercicio de este derecho.<sup>36</sup>

Asimismo, dicha ley contempla un capítulo de planeación que incorpora algunos principios del enfoque de derechos humanos, entre ellos, la participación de los sectores público, privado y social, y la transparencia y coordinación institucional; e incluye otros criterios como la promoción de objetivos de interés general; la temporalidad de corto, mediano y largo plazos; y la sistematicidad, continuidad y pluralidad. Según lo establecido por la FAO, es necesario plantear medidas para el seguimiento y evaluación sistemáticos del desempeño del Estado.<sup>37</sup> De manera más precisa señala: “la evaluación [...] es un proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los efectos de [las] propuestas de políticas, proyectos o programas en términos económicos y/o sociales antes de tomar decisiones y adoptar compromisos”.<sup>38</sup>

La ley en comento prevé que la planeación debe basarse en el diagnóstico de la situación que guarda la seguridad alimentaria y nutricional en el Distrito Federal e identificar las causas, el pronóstico y los posibles escenarios, considerando el contexto nacional; al tiempo que debe actualizarse permanentemente con base en su evaluación. Asimismo, se considera el establecimiento de una red de información alimentaria y nutricional que proporcione datos sistemáticos, actualizados, transparentes y oportunos que permitan a los sectores público, privado y social, analizar y evaluar los procesos y resultados alcanzados en relación con los objetivos y metas definidos en los instrumentos de planeación, en particular aquellos obtenidos por las instancias ejecutoras. Este apartado pudiera ser muy promisorio respecto al desarrollo que se le dé en el reglamento, pendiente de publicarse, e incluso respecto de las políticas públicas que implemente el Poder Ejecutivo local.

En cuanto a la participación en las acciones que tome el Estado respecto del derecho a la alimentación, en la referida ley se contempla la inclusión de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, e incluso se habilita a las delegaciones para recibir propuestas, sugerencias o denuncias de las personas y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones con el objeto de que sean incorporadas al Programa de Seguridad Alimentaria. Sin embargo, en términos reales este mecanismo es inoperante porque no existe el programa referido.

Finalmente, dos de los aspectos más preocupantes en relación con esta ley son, primero, que en su texto no se reconoce el derecho de las personas a interponer recursos en casos de violaciones a los derechos relacionados con la alimentación, obstaculizando su exigencia; y segundo, que no es posible

<sup>36</sup> Véase Ley marco. Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, aprobada durante la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 30 de noviembre a 1 de diciembre de 2012, capítulo iv. Sobre las obligaciones del Estado.

<sup>37</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 132.

implementarla mientras no se disponga de herramientas jurídicas adicionales como lo sería su reglamento u otros lineamientos que orienten su instrumentación, aun cuando inicialmente se concedía un plazo de 60 días a partir de su publicación, ocurrida en septiembre de 2009.

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

La materia de este apartado se refiere exclusivamente a las necesidades de armonización legislativa del marco normativo local con los estándares internacionales del derecho a la alimentación, por ello se identificó como principales instituciones aludidas a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL), en tanto que es encargada de formular los proyectos de normativa para someterlos a consideración de la Jefatura de Gobierno, y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

**Cuadro I.2** Instituciones relacionadas con la armonización legislativa en el Distrito Federal

CJSL	ALDF
Formular y revisar los proyectos de reglamentos, decretos, órdenes, circulares y demás instrumentos jurídicos que sean competencia de la administración pública. <sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.</li> </ul>	Legislar en el ámbito local en las materias que le señalan la CPEUM y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y presentar iniciativas de leyes o decretos en temas relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión. <sup>2</sup>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

- <sup>1</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, artículo 114, fracción II.
- <sup>2</sup> Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2015, artículo 10, fracciones I y II.

## 3. Obligaciones del Estado

El efectivo respeto y garantía de los derechos humanos requiere la adecuación de los marcos normativos.<sup>39</sup> Esta obligación, según se define en el artículo 2º de la CADH, tiene que ver con adoptar disposiciones de derecho interno, particularmente de índole legislativa, cuando fuese necesario garantizar el ejercicio de los derechos humanos si éste no estuviera ya reconocido. Dicha tarea implica no sólo expedir una nueva legislación sino también suprimir las normas que impliquen o puedan provocar una violación a los derechos humanos, así como abstenerse de dictar disposiciones incompatibles con los tratados; es decir que trae consigo la necesidad de armonizar la normativa interna. Esto significa que si hay incompatibilidad entre el derecho interno y los estándares internacionales de derechos humanos, los Estados habrán de introducir los cambios necesarios para ajustarlo.<sup>40</sup>

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados menciona en su artículo 27 que una “parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), si se ha

<sup>39</sup> Mauricio Iván del Toro Huerta, “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos”, en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 98), 2002, p. 685.

<sup>40</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, aprobada en el 80º periodo de sesiones, 29 de marzo de 2004, párr. 13.

contraído la obligación de adoptar medidas legislativas, con mayor razón el Estado no debe adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de un acuerdo. Además, sostiene que entre las maneras en que un Estado puede violar un tratado internacional está la omisión de dictar normas a las que está obligado y también al decretar disposiciones que no estén en conformidad con lo que se exige de él.<sup>41</sup> Así, han quedado establecidas dos vertientes: *a)* la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a los derechos humanos, y *b)* la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

La adopción de los estándares mínimos de derechos humanos en la normativa de los Estados garantiza una protección más completa de las personas y una reparación mayor en casos de violaciones.<sup>42</sup> Asimismo, es indispensable advertir que el marco normativo es el fundamento para que se desplieguen las acciones del Estado, se defina el propio contenido del derecho, y se expresen las medidas que favorezcan el cumplimiento de sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar.

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Armonizar el marco jurídico del Distrito Federal relativo a la alimentación o que regule alguna fase del sistema alimentario para que se constituya en un sistema integral de garantía y protección del derecho.

**Cuadro I.3** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en materia del derecho a la alimentación

Estrategias	Líneas de acción	Metas
Reformar la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal con el fin de alinearla a los estándares internacionales del derecho, particularmente los definidos por la FAO.	<p>1. Incorporar normas con respecto a:</p> <p><i>a)</i> La protección contra la discriminación por cualquier causa en cada una de las dimensiones del derecho.</p> <p><i>b)</i> Las obligaciones de la autoridad local en cuanto al derecho a la alimentación y en relación con todos los aspectos del sistema alimentario.</p> <p><i>c)</i> Las obligaciones de la autoridad respecto a grupos específicos de población en situación de vulnerabilidad.</p> <p><i>d)</i> La creación de un procedimiento oficioso y periódico de seguimiento y evaluación de la política en materia alimentaria.</p> <p><i>e)</i> La evaluación del impacto económico y social de las políticas, proyectos o programas en materia alimentaria.</p> <p><i>f)</i> Los mecanismos y/o medios precisos de participación ciudadana en todos los aspectos del sistema alimentario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una propuesta de reforma a la ley vigente o una iniciativa de nueva ley. Plazo: un año.</li> <li>• Expedición del reglamento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. Plazo: un año.</li> </ul>

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, serie A, núm. 14, párrs. 33 y 37.

<sup>42</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 321.

**Cuadro I.3** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en materia del derecho a la alimentación (*continuación*)

Estrategias	Líneas de acción	Metas
	<p><i>g)</i> Las atribuciones de las dependencias que integran la red de información alimentaria y nutricional.</p> <p><i>h)</i> Los recursos que las personas pueden interponer en caso de violaciones al derecho a la alimentación.</p> <p><i>i)</i> Las atribuciones específicas que tiene cada institución como parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, de forma que en todo momento se pueda conocer a quién le corresponde solucionar un problema y que al mismo tiempo se tenga certeza sobre la autoridad en contra de la cual se han de interponer recursos legales.</p>	
<p>Revisar y ajustar en consecuencia las leyes cuya materia esté relacionada con el derecho a la alimentación con el objetivo de armonizarlas con los estándares internacionales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar un diagnóstico profundo de los marcos normativos conexos para identificar sus vacíos o áreas de oportunidad.</li> <li>2. Armonizar tales marcos normativos a la luz de la reforma a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de reforma a las leyes pertinentes. Plazo: tres años.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005; FAO, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, op. cit.; y Ley marco. Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, aprobada durante la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 30 de noviembre a 1 de diciembre de 2012.

## B. Organización programático-institucional. Una propuesta desde la perspectiva del derecho a la alimentación

### 1. Problemas identificados

#### a) PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 es el instrumento rector de la actuación de las dependencias y entidades de la administración pública local. En él se identifican las prioridades de atención así como los objetivos y metas que se persiguen en ámbitos como la equidad e inclusión social, el desarrollo económico, la habitabilidad, los servicios, el espacio público y la infraestructura, cada uno subdividido en áreas de oportunidad.

Los aspectos vinculados con el derecho a la alimentación se abordan en el eje 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano, en el área de oportunidad 6 sobre la inseguridad alimentaria y malnutrición en algunos sectores de la población; por ello, el diagnóstico que se presenta está centrado en las personas que viven en carencia social y los padecimientos asociados a la mala cultura alimentaria. En ese documento también se hallaron referencias a otras cuestiones como la atención a los daños en la salud relacionados con padecimientos crónico-degenerativos, entre ellos, el sobrepeso y la obesidad (eje 1, área de oportunidad 2), y el mejoramiento de los sistemas productivos y la producción agrícola que favorezcan la autosuficiencia alimentaria (eje 3, área de oportunidad 4).

**Cuadro I.4** El derecho a la alimentación en el PGDDF 2013-2018

Eje	Área de oportunidad	Objetivos
1. Equidad e inclusión para el desarrollo humano.	2. Salud.	1. Reducir la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas. 5. Reducir el sedentarismo físico en la población del Distrito Federal.
	6. Alimentación.	1. Contribuir a la seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad, en particular en función de su origen étnico; condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud y de edad; discapacidad; sexo; orientación o preferencia sexual; estado civil; nacionalidad; apariencia física; forma de pensar, o situación de calle, entre otras. 2. Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto. 3. Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala en el Distrito Federal.
3. Desarrollo económico sustentable.	4. Comunidades rurales y sector agropecuario.	1. Mejorar y fortalecer los sistemas productivos tradicionales y agroecológicos para la preservación de los recursos naturales y genéticos del suelo de conservación mediante sistemas que mejoren el ingreso y la calidad de vida de las familias rurales. 2. Establecer un proceso de generación y distribución de riqueza en la zona rural de la ciudad de México que promueva la competitividad y mejora continua de los procesos productivos en el marco de la sustentabilidad, y que genere empleos vinculados con actividades agroforestales, agropecuarias, piscícolas y turísticas al integrar las cadenas productivas. 3. Promover la capitalización al impulsar la competitividad y el mejoramiento continuo de las unidades de producción forestal, agrícola, pecuaria y piscícola; así como de las artesanales, de transformación y de comercialización.

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de septiembre de 2013.

En el PGDDF se afirma que entre sus ejes transversales se incluyen los derechos humanos; sin embargo, el abordaje de las acciones que permitan suministrar alimentos directamente a los grupos que no puedan hacerlo por sus propios medios se orienta a la asistencia social más que a la creación de capacidades que permitan a las personas acceder a los alimentos por sí mismas. Si bien se señala que es prioritaria la atención a los sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad e incluso se enlistan aquellos que fueron identificados como tales en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, las líneas de acción que se enumeran no toman en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas, las poblaciones en situación de calle ni a las personas con discapacidad, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; ni a la adecuación de los alimentos que se les proveerán en razón de su cultura, necesidades del ciclo de vida o condiciones de salud.

#### b) EL SISTEMA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En 2009 se publicó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal antes revisada, cuyo propósito es garantizar el acceso universal a la alimentación así como establecer el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México. En ella se señala que tanto en el programa integral como en los subprogramas delegacionales en la materia serían considerados los instrumentos rectores de la planeación. La publicación de la ley y el mandato de creación de dicho Sistema significan en sí mismos un esfuerzo del Estado por abordar la complejidad de este derecho y

el reconocimiento de la necesidad de actuar coordinadamente. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre las áreas de oportunidad que se ubicaron en su diseño y enfoque de operación.

El Sistema cumple básicamente con tres fines: *i*) la aplicación de la ley arriba referida; *ii*) garantizar de manera más eficiente la entrega de los beneficios, apoyos y servicios alimentarios a la población, y *iii*) conjuntar esfuerzos para garantizar el acceso al derecho a la alimentación, y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en carencia alimentaria. Es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedeso), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), y el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Ficeda), aunque en él participan todas las dependencias que aplican programas, acciones y servicios dirigidos a garantizar el derecho a la alimentación.

Ha transcurrido ya un sexenio desde la aprobación de la ley, pero ésta aún no cuenta con reglamento y todavía no se han diseñado el Programa Integral para la Seguridad Alimentaria y los subprogramas delegacionales que ella ordena. En consecuencia, no se dispone de herramientas programáticas que definan las prioridades de atención, objetivos y resultados que pretende alcanzar el gobierno local en relación con el derecho a la alimentación o las responsabilidades de la administración pública en el tema, además de que tal vacío obstaculiza su exigencia y justiciabilidad. A pesar de que el concepto de seguridad alimentaria abarca más que la simple dotación de alimentos, se advierte la primacía de una visión asistencialista en el Sistema, pues uno de sus objetivos se orienta a atender a las personas que viven en carencia alimentaria.

También debe señalarse en primer lugar que, al no existir tales herramientas programáticas, el Sistema opera más bien para extender los beneficios de los programas de asistencia social desde un enfoque de necesidades más que de derechos humanos. Si no se dispone de una herramienta de planeación que articule los esfuerzos estatales relacionados con este derecho, no puede hablarse de una política pública integral encaminada a su garantía, respeto, promoción y protección. Es decir que se trata de acciones institucionales que pueden o no concurrir para el logro de un objetivo, pero que omiten prestar atención a todos los componentes que conforman el derecho.

En segundo lugar, las facultades y atribuciones en materia de alimentación que ejercen las dependencias y entidades responsables de la coordinación del Sistema, referidas en párrafos previos, no cubren por sí mismas el espectro de requerimientos para garantizar el derecho a la alimentación, entre ellos los relativos a la producción y el costo de los alimentos, así como los relacionados con las necesidades nutricionales de las personas, la educación para el cuidado en el consumo de alimentos, y la atención a los problemas de salud derivados de los malos hábitos alimenticios. Se recomienda integrar en la coordinación del Sistema a otras dependencias con atribuciones óptimas para atender en su totalidad los componentes del derecho a la alimentación, entre ellas la Secretaría de Salud del Distrito Federal (Sedesa) y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sedec).

En los hechos, ante la falta del Programa Integral para la Seguridad Alimentaria, el gobierno capitalino ha venido ejecutando programas y acciones que operaban antes de la publicación de la ley y el propio establecimiento del Sistema, tal como se reconoce en el acuerdo que lo crea en octubre de 2013.<sup>43</sup> Debido a este vacío, se optó por revisar el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, por ser éste el instrumento a través del cual se atiende principalmente el derecho a la alimentación de las personas más vulnerables; sin embargo, a lo largo del presente

<sup>43</sup> Véase Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que coordine la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de octubre de 2013.

documento se hará referencia a otros programas sectoriales que atañen a diversos aspectos relacionados con el derecho a la alimentación, como el desarrollo agrícola y la salud nutricional.

c) PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL CON EQUIDAD E INCLUSIÓN 2013-2018

Este programa constituye el marco a partir del cual los órganos desconcentrados y las entidades agrupadas en el sector social elaboran sus programas operativos anuales. De acuerdo con este documento, uno de los aspectos prioritarios de atención se refiere a la promoción de una cultura para la alimentación sana, nutritiva y suficiente, que se entienden como las tres vertientes del derecho a la alimentación; sin embargo, no son todos los componentes generales y particulares de tal derecho.

En el Programa Sectorial se establecen compromisos en relación con la atención a la población en situación de pobreza extrema y carencia alimentaria, aunque la circunscribe a los programas sociales que integran el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México: Aliméntate, Pensión alimentaria para adultos mayores, Comedores públicos, Comedores comunitarios, Comedores populares, Desayunos escolares, Entrega de despensas a población en situación de vulnerabilidad, y Apoyo integral a madres solas. Además, enuncia otras medidas encaminadas a la disminución de la prevalencia de baja talla en niñas y niños menores de cinco años de edad y la prevalencia de obesidad y sobrepeso en adolescentes y personas adultas, la difusión de conocimientos sobre el cuidado de la salud y la alimentación, la consolidación de comedores y la realización de proyectos de agricultura urbana (véase cuadro I.5).

**Cuadro I.5** El derecho a la alimentación en el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018

<b>Área de oportunidad: alimentación</b>	
<b>Objetivo 1.</b>	
<b>Contribuir a la seguridad alimentaria y a una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad</b>	
<b>Meta cuantificada</b>	<b>Políticas públicas</b>
<p>1. Avanzar en la atención al total de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y que padece carencia alimentaria, a través del Sistema de Protección Alimentaria de la Ciudad de México en los próximos cuatro años.</p> <p>Indicador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de avance en la cobertura de personas beneficiarias del Sistema de Protección Alimentaria de la Ciudad de México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedeso: mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las personas adultas mayores a través de la pensión alimentaria no contributiva.</li> <li>DIF-DF, Sedeso y Sederec: fortalecer los programas y acciones de acceso a la alimentación de las madres jefas de familia y de sus hijas e hijos menores de 15 años de edad; y ampliar las estrategias de atención alimentaria y nutricional a las mujeres en situación de vulnerabilidad que se encuentren embarazadas y/o lactando, al dar prioridad de su incorporación al Sistema de Protección Alimentaria de la Ciudad de México.</li> <li>Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), Sedesa y Sederec: impulsar la impartición de cursos de alimentación nutritiva y saludable.</li> </ul>
<p>2. Contribuir a la disminución de la prevalencia de baja talla en personas menores de cinco años de edad, de la prevalencia combinada de obesidad y sobrepeso en adolescentes en tres unidades porcentuales, y de la prevalencia combinada de obesidad y sobrepeso en las personas adultas mediante la elaboración de tres canastas alimentarias básicas hacia 2018.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedeso, Sedesa y DIF-DF: realizar estrategias de difusión y formación para prevenir la obesidad y malnutrición en todos los espacios de su competencia.</li> <li>Sedesa e Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF): promover campañas de información sobre la importancia de la lactancia temprana.</li> </ul>

**Cuadro I.5** El derecho a la alimentación en el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 (*continuación*)

Meta cuantificada	Políticas públicas
<p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de diseño de canastas básicas.</li> <li>• Estudio para conocer la modificación de hábitos alimentarios en los grupos en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sedeso, Sedesa, SEDEF, DIF-DF e Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve-DF): coordinar estrategias para contribuir a la alimentación saludable y nutritiva conforme a sus atribuciones, a través de la elaboración de canastas alimentarias básicas.</li> <li>• Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF) y Sedesa: promover acciones de seguimiento para prevenir la anemia en las personas adultas mayores.</li> <li>• Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) e Inmujeres-DF: establecer estrategias que garanticen a las madres trabajadoras el ejercicio de sus derechos.</li> </ul>
<p>3. Incrementar en 40% la promoción, capacitación y difusión del conocimiento y las competencias del cuidado de la salud y la alimentación hacia 2018.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de capacitaciones en competencias del cuidado de la salud y la alimentación.</li> <li>• Porcentaje de acciones de difusión en competencias del cuidado de la salud y la alimentación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sedeso y DIF-DF: fortalecer la difusión de información y desarrollar talleres con enfoque nutricional, social y cultural sobre los hábitos que previenen la obesidad y malnutrición.</li> <li>• SEDEF: diseñar contenidos y estrategias educativas sobre el cuidado de la salud individual y colectiva en los centros educativos.</li> <li>• Sederec: difundir en las comunidades rurales, pueblos y comunidades indígenas y originarias información para rescatar las comidas tradicionales y mejorar los hábitos alimenticios.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 2.</b>  <b>Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto</b></p>	
<p>Consolidar los 363 comedores ya instalados e incrementar en por lo menos 10 nuevos comedores en las unidades territoriales con muy alta y alta marginación hacia 2018.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de consolidación de comedores comunitarios, públicos y populares instalados.</li> <li>• Porcentaje de cobertura de comedores comunitarios, públicos y populares instalados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS) y DIF-DF: promover capacitación con la finalidad de potencializar las capacidades organizativas de los grupos y así mejorar el funcionamiento de los comedores.</li> <li>• Consejo de Evaluación del Distrito Federal (Evalúa-DF), Sedeso, DIF-DF y Sedesa: promover la elaboración de un estudio sobre la situación alimentaria de las personas usuarias de los comedores ubicados en las unidades territoriales con alto índice de marginación hacia 2018.</li> <li>• Iasis, DGIDS y DIF-DF: promover ejercicios anuales de capacitación sobre rendición de cuentas y resultados para la mejora en el funcionamiento de los comedores.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 3.</b>  <b>Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala en el Distrito Federal</b></p>	
<p>Establecer y realizar ocho proyectos productivos de agricultura urbana sustentable hacia 2018.</p> <p>Indicador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de cobertura de proyectos productivos de agricultura urbana en la ciudad de México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sederec y Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc): establecer las bases para desarrollar proyectos innovadores de agricultura urbana que produzcan alimentos nutritivos y culturalmente aceptables.</li> <li>• Sederec, Prosoc y Comisión de Recursos Naturales (Corena): organizar cursos de capacitación anuales sobre agricultura sustentable; diseñar las estrategias para incentivar la producción de alimentos de autoconsumo; y apoyar con asesoría técnica e insumos para la producción de alimentos orgánicos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2014.

El programa retoma las líneas de acción contenidas en el PGDDF; además establece metas cuantificables e indicadores para su verificación, y señala de manera genérica las tareas de cada dependencia involucrada en la atención del tema. Así, por ejemplo, en sus programas operativos anuales del periodo 2013-2015, al igual que en su informe de actividades 2013-2014, la Sedeso sólo se ocupa de lo relativo al funcionamiento, otorgamiento de apoyos y número de personas beneficiarias de los comedores públicos, comunitarios y populares; así como de otros servicios de atención alimentaria para personas adultas mayores y en centros asistenciales, y la difusión de información sobre el buen comer y las medidas para evitar la obesidad.<sup>44</sup>

La FAO señala que en materia alimentaria es importante establecer una coordinación central que se asegure de la implementación articulada así como del monitoreo y la evaluación de las políticas, planes y programas. En especial, considera que es un requisito indispensable que cuente con un mandato amplio y claro, establecido preferentemente por ley, que le permita emitir recomendaciones que guíen la actuación de las y los tomadores de decisiones tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.<sup>45</sup>

Aunque se reconoce por mandato legal que es competencia de la Sedeso el despacho, entre otras, en materia de alimentación y que particularmente su atribución sólo consiste en establecer políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria, ello se ha entendido como la gestión de programas de asistencia social y no en la integralidad e interdependencia que requiere el derecho humano a la alimentación. Por esta razón también es importante fortalecer a la Sedeso como una de las instancias coordinadoras del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México con el fin de que lidere la elaboración y puesta en marcha del Programa Integral y de los subprogramas delegacionales antes referidos.

En conclusión, se encontró que en el PGDDF, el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, y el Acuerdo por el que se ordena la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México se reconoce que el propósito de su vigencia es la garantía del derecho a la alimentación y se definen acciones para su goce; sin embargo, éstas deberían encaminarse al logro del objetivo final del derecho, es decir, a crear un entorno propicio que permita a todas las personas alimentarse, ya sea produciendo sus alimentos o teniendo acceso económico a ellos, aunque no se reconoce expresamente que éste sea su propósito. Ello puede deberse a que fueron formuladas a partir de un diagnóstico que no consideró los derechos humanos como su eje rector ni nació de la evaluación de la legislación, las políticas públicas o los programas sociales que le antecieron, como recomienda la FAO.

Si bien es pertinente partir de un enfoque en el cual se busque atender las necesidades más apremiantes y procurar apoyar a los grupos que no pueden aprovisionarse de alimentos por sí mismos, no debe olvidarse que el derecho a la alimentación acarrea consigo la obligación de atender todos los aspectos que conforman el sistema alimentario: producción, elaboración, distribución y consumo. Centrar las intervenciones del Estado en acciones dirigidas a la dotación de alimentos y la atención de problemas de salud derivados de una mala dieta como las que definen el programa general y sectorial de desarrollo social no toma en cuenta la interdependencia del derecho a la alimentación con muchos otros como los derechos a la educación, al trabajo, al nivel de vida adecuado y a la seguridad social, por mencionar algunos.

<sup>44</sup> Documentos en línea disponibles en <<http://www.sds.df.gob.mx/oip/art14.php>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>45</sup> Simon Blondeau, *Institutional framework for the right to adequate food*, FAO (Estudio temático, núm. 2), 2014, pp. 2 y 3.

Finalmente, preocupa en especial que al día de hoy no se haya emitido el reglamento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, lo que impide operar el instrumento en el que se definen las actividades estratégicas para garantizar el derecho universal a la alimentación y la seguridad alimentaria en la ciudad de México. Asimismo, es lamentable que en el Acuerdo por el que se ordena la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, las acciones para garantizar el derecho a la alimentación se reduzcan a una entrega más eficaz y eficiente de los apoyos y servicios alimentarios, que se omita lo relativo a la formulación del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal y de los programas delegacionales, que son considerados los instrumentos rectores de la planeación en la materia. Además, es necesario que se evalúe y redefina la coordinación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México con el fin de incorporar a otras dependencias cuyas funciones fortalecerían su ámbito de incidencia.

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

Como se mencionó antes, el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México es coordinado por la Sedeso, el DIF-DF y el Ficeda. Asimismo, en este caso concurren las atribuciones de la Jefatura de Gobierno, las delegaciones y la ALDF.

**Cuadro I.6** Instituciones relacionadas con el diseño e implementación del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal

Jefatura de Gobierno	Sedeso	Delegaciones	DIF-DF	ALDF
Establecer las políticas de seguridad alimentaria, promover y conducir la planeación para la seguridad alimentaria y nutricional, <sup>1</sup> y formular el PGDDF. <sup>2</sup>	Formular el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional; realizar su evaluación anual; elaborar los lineamientos de seguridad alimentaria y nutricional; <sup>3</sup> diseñar, implementar y coordinar el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional; <sup>4</sup> y establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación alimentaria. <sup>5</sup>	Elaborar el subprograma de Seguridad Alimentaria de la delegación; realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional; y realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional. <sup>6</sup>	Planear la distribución de raciones alimentarias para satisfacer las necesidades de nutrición de las personas que reciben asistencia social, desarrollar el programa anual de suministros alimenticios para ello, y vigilar el estado de nutrición de los grupos que necesitan atención prioritaria. <sup>7</sup>  • Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.	Evaluar el seguimiento de las políticas y programas sociales, <sup>1</sup> y formular observaciones al PGDDF. <sup>8</sup>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

- <sup>1</sup> Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 23 de noviembre de 2010, artículo 9º, fracciones I y II.
- <sup>2</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, artículo 67, fracción XVI.
- <sup>3</sup> Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, artículo 10, fracciones I, X y XII.
- <sup>4</sup> Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que coordine la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de octubre de 2013, punto primero.
- <sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015, artículo 28, fracción IV.
- <sup>6</sup> Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, artículo 11, fracciones II y III.
- <sup>7</sup> Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de septiembre de 2014; última reforma publicada el 30 de enero de 2015, artículo 17, fracciones III, VI y VII.
- <sup>8</sup> Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, artículo 12, fracción III.

Al revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento interior de la administración pública de la dependencia y su Manual de organización se halló que la estructura de la Sedeso no le permite atender la amplitud del mandato que le confiere la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, de ahí que persista un acercamiento de tipo asistencial al tema y no con la concepción integral que requiere el derecho humano a la alimentación.

### 3. Obligaciones del Estado

El derecho internacional de los derechos humanos es claro cuando define la *obligación de garantizar* como aquella que hace referencia a los deberes positivos del Estado para facilitar y hacer cumplir los derechos humanos. Particularmente, se ha interpretado como “el deber de organizar todo el aparato gubernamental y en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.<sup>46</sup> Esto significa que se exige del Estado el compromiso de “crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales”<sup>47</sup> para realizar el derecho y mejorarlo paulatinamente.

Aunque la realización de los derechos humanos es gradual,<sup>48</sup> el Estado no puede quedarse inactivo y debe ir tomando medidas orientadas directamente a asegurar por lo menos que las personas estén protegidas contra el hambre.<sup>49</sup> Tales medidas pueden ser de tipo legislativo, administrativo, económico, financiero o educativo; por ejemplo, pueden consistir en la aprobación de leyes o su adecuación para remover obstáculos que no permitan el ejercicio del derecho, el diseño de políticas o la formulación de estrategias y/o planes sobre la materia, o el establecimiento de procedimientos y recursos para reclamar el cumplimiento de estas obligaciones. Es decir, la obligación de adoptar medidas hace necesario planear, establecer metas, crear maquinaria institucional y la existencia de mecanismos de control.<sup>50</sup>

De acuerdo con la FAO, en el diseño de estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación se debe asegurar que éstas tengan asidero en las obligaciones internacionales de derechos humanos que el Estado ha contraído. Ellas deben derivarse del plan nacional de desarrollo y estar incluidas en las políticas de reducción de la pobreza;<sup>51</sup> asimismo, deben partir del reconocimiento explícito de la

<sup>46</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, párr. 166.

<sup>47</sup> Claudio Nash Rojas, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, 2ª ed., Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile/AECID, 2009, p. 22.

<sup>48</sup> La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos es un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos; es decir, dicho principio observa la forma en que cada derecho es implementado y no el momento en que surge la responsabilidad del Estado frente al incumplimiento de la obligación. Tal aclaración es pertinente porque, al tratarse de derechos civiles y políticos, un Estado incurre en responsabilidad internacional si el derecho no se hace efectivo inmediatamente. Al respecto véase Sandra Serrano y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, pp. 109-110.

<sup>49</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 1), 2013, pp. 5 y 6.

<sup>50</sup> Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJS/OACNUDH/CDHDF (col. reformaDH, módulo 5), 2013, p. 21.

<sup>51</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit., p. 11.

alimentación como un derecho humano, considerar su interdependencia con otros derechos,<sup>52</sup> y estar basadas en la evaluación de la legislación, medidas, políticas y programas en vigor.<sup>53</sup>

Su estructura (objetivos, metas, responsables, recursos) y contenidos –construidos con la participación de todas y todos los interesados– deben tender a la realización progresiva del derecho, abordar todos los aspectos del sistema alimentario (producción, elaboración, distribución y consumo), identificar las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad,<sup>54</sup> definir recursos de reclamación y denuncia de violaciones al derecho, establecer mecanismos para su monitoreo y evaluación, y considerar la aplicación de otros principios que integran el enfoque de derechos humanos, entre ellos los de igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas.<sup>55</sup>

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO 1

Adoptar e implementar una estrategia general para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el Distrito Federal basada en las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y en los estándares definidos por la FAO.

**Cuadro I.7** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
Diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar un programa general y programas delegacionales para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el Distrito Federal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar una evaluación de las políticas públicas y los programas en ejecución.</li> <li>2. Convocar a la participación ciudadana para la generación de la estrategia general.</li> <li>3. Elaborar una estrategia general que incluya:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Objetivos a corto y largo plazos, metas, puntos de referencia, y asignación de responsabilidades y recursos para su ejecución.</li> <li>b) Medidas para solucionar problemas estructurales como la reducción de la pobreza.</li> <li>c) Medidas para atender necesidades específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>d) Medidas para abordar todos los aspectos del sistema alimentario (producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo).</li> <li>e) Medidas de no discriminación.</li> <li>f) Medios para la rendición de cuentas.</li> <li>g) Mecanismos para la participación ciudadana en su implementación, seguimiento y evaluación, por ejemplo mediante figuras como consejos asesores en materia de abasto.</li> </ol> </li> <li>4. Establecer un mecanismo para su monitoreo y evaluación</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal. Plazo: un año.</li> <li>• Publicación de programas delegacionales de seguridad alimentaria y nutricional. Plazo: un año.</li> <li>• Una evaluación del estado que guarda la implementación del programa general y de los programas delegacionales, sus logros y desafíos. Plazo: tres años.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit.

<sup>52</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*, op. cit., p. 6.

<sup>53</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit., p. 11.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>55</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Evaluación del derecho a la alimentación*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 7), 2013, p. 5.

## b) OBJETIVO 2

Fortalecer el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México con el fin de que, en el marco de sus atribuciones, contribuya a la realización progresiva del derecho a la alimentación.

**Cuadro I.8** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
<p>Diseñar el mecanismo para la operación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluar las funciones del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, su organización y las atribuciones de las dependencias que lo coordinan.</li> <li>2. Elaborar lineamientos que contengan, como mínimo, las siguientes atribuciones y funciones:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Coordinar las diversas actividades y actores involucrados en todas las etapas de la realización del derecho a la alimentación.</li> <li>b) Formular, adoptar y revisar las políticas en materia del derecho a la alimentación.</li> <li>c) Evaluar los progresos en la aplicación de la ley y en el ejercicio del derecho.</li> <li>d) Reunir la información en materia de la realización del derecho y asegurarse de que sea difundida.</li> <li>e) Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas para el ejercicio del derecho.</li> <li>f) Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos.</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación de los lineamientos para la operación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México. Plazo: un año.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en Ley marco. Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria.

## **II. Problemas específicos para el ejercicio del derecho a la alimentación en el Distrito Federal**



## A. Programas de asistencia social

### 1. Problemas identificados

En el citado informe especial se hizo una revisión de los siguientes programas de asistencia social: *i)* Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; *ii)* Desayunos Escolares Fríos; *iii)* campaña *En frío invierno, calor humano*; *iv)* Atención social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas Precarias; *v)* Comedores Comunitarios y Populares; *vi)* Apoyo a familias consumidoras de leche Liconsa, y *vii)* Seguro de Desempleo. Se analizaron las numerosas etapas que componen el proceso para solicitar los beneficios del programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; se observó la exclusión que sufren las personas que no pueden acreditar su domicilio fijo o identidad, como ocurre también en el caso del Seguro de Desempleo. En el mismo sentido, el programa Desayunos Escolares Fríos deja sin protección a las y los niños que no asisten a la escuela o que son parte de las comunidades que viven y sobreviven en la calle. Estas últimas también se ven excluidas del acceso a la campaña *En frío invierno, calor humano* debido a que no pueden proporcionar un número de teléfono o domicilio donde localizarlas.

De manera genérica, puede decirse que uno de los obstáculos hallados para que los grupos en situación de vulnerabilidad satisfagan su derecho a la alimentación se relaciona con la dilación de los procesos para inscribirse en los programas de asistencia social y los requisitos que se solicitan para recibir las prestaciones que proporcionan. Esto es que la existencia de requisitos aparentemente neutros afecta en especial a las personas adultas mayores, miembros de pueblos indígenas y minorías étnicas, y poblaciones callejeras, pues suelen carecer de documentación para acreditar su identidad, estancia legal en el país o domicilio fijo, lo que constituye una forma de discriminación indirecta.

### 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

Al revisar las atribuciones de la administración pública del Distrito Federal se identificó que corresponde a la Sedeso el despacho de los asuntos relativos al desarrollo social, la alimentación y los servicios sociales comunitarios, particularmente el establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo y suministro en materia alimentaria; a la STYFE le toca emitir lineamientos generales que propicien el mejoramiento en el nivel y calidad de vida de las y los trabajadores; y al DIF-DF prestar servicios de



asistencia social e impulsar el sano crecimiento físico, mental, social y cultural de niñas y niños en situación de vulnerabilidad.

**Cuadro II.1** Instituciones que operan programas de asistencia social alimentaria en el Distrito Federal

Sedeso	STyFE	DIF-DF
<p>Promover políticas, programas y acciones sociales dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los grupos que necesitan atención prioritaria.<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DGIDS.</li> </ul> <p><i>IAAM-DF.</i> Recibir y dar trámite a las solicitudes de pensión alimentaria, y actualizar los requisitos y procedimientos para el ejercicio del derecho a la pensión.<sup>2</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de la Pensión Alimentaria.</li> <li>• Dirección de Operación Territorial.</li> </ul> <p><i>Iasis.</i> Planear, organizar, operar y evaluar la prestación de los programas y servicios de asistencia e integración social.<sup>3</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Atención Social Emergente y Enlace Interinstitucional.</li> </ul> <p><i>Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel).</i> Proporcionar informes vía telefónica sobre los trámites y servicios que brinda la administración pública.<sup>4</sup></p>	<p>Expedir la convocatoria para acceder al seguro de desempleo, las bases de participación y el procedimiento que se habrá de agotar.<sup>5</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Seguro de Desempleo.</li> </ul>	<p>Planear la distribución de raciones alimentarias para satisfacer las necesidades de nutrición de las personas que reciben asistencia social, desarrollar el programa anual de suministros alimenticios para ello y vigilar el estado de nutrición de los grupos que necesitan atención prioritaria.<sup>6</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 63, fracción II.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 6º, fracciones I y V.

<sup>3</sup> Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de marzo de 2000; última reforma publicada el 6 de febrero de 2007, artículo 10, fracciones I y VII.

<sup>4</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 64 bis, fracción IV.

<sup>5</sup> Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de octubre de 2008; última reforma publicada el 13 de noviembre de 2015, artículo 12.

<sup>6</sup> Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, artículo 17, fracciones III, VI y VII.

### 3. Obligaciones del Estado

La *obligación de garantizar* requiere que el Estado identifique a los grupos en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a los alimentos porque carecen de medios socioeconómicos o por la existencia de patrones de discriminación y estigma,<sup>56</sup> y diseñe políticas y programas que mejoren sus ingresos o su acceso a los recursos. Éstos pueden adoptar la forma de servicios para los pequeños agricultores, sistemas de protección social, o programas de alimentación escolar.<sup>57</sup>

Ahora bien, siempre que el Estado omite revisar periódicamente sus políticas o programas para que efectivamente garanticen que todas las personas puedan ejercer su derecho a la alimentación adecuada en condiciones de igualdad se está en presencia de una vulneración a la *obligación de respetar*. En el contexto del derecho a la alimentación, ésta se produce al negar el acceso a los alimentos a determinadas personas o grupos, tanto si dicha restricción se desprende de la legislación como si es activa.<sup>58</sup> De hecho, como advirtió el relator especial sobre el derecho a la alimentación tras su visita a México, los programas condicionales de transferencias de efectivo por definición están fuera del alcance de las familias que no pueden cumplir sus requisitos por motivos que escapan a su control; por ello no debería considerarse que sustituyen las formas incondicionales de protección social.<sup>59</sup>

En el presente caso se deben adoptar medidas para modificar, derogar o dejar sin efecto las disposiciones vigentes en las reglas de operación de los programas de asistencia social que sean contrarias a la obligación de respeto que ha contraído el Estado, pues cuando una disposición que se deriva de leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras, perjudica desproporcionadamente a ciertos grupos se está en presencia de un acto de *discriminación indirecta*, tal como lo establece el Comité DESC, quien incluso al referirse al derecho a la educación señala que “ejercer una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela, puede ser una forma de discriminar”.<sup>60</sup>

Por otro lado, los programas sociales son acciones concretas encaminadas a mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar de una sociedad en tanto que ofrecen bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades personales y colectivas. Algunos se dirigen a todos los integrantes de una población con la intención de afectar positivamente a grandes estratos sociales, mientras que otros son de carácter más selectivo, es decir que se orientan a quienes poseen o mantienen una o varias características específicas con el propósito de maximizar su utilidad social.

En cualquiera de estos supuestos, sin embargo, algunos grupos poblacionales, en especial las personas migrantes en situación irregular, los pueblos y comunidades indígenas, las poblaciones en situación de calle o las personas con discapacidad, enfrentan obstáculos para acercarse a las instituciones públicas en busca de los apoyos que requieren o reclaman derechos como la recepción de vales o subvenciones para los alimentos, el acceso a la vivienda o la atención gratuita en centros de salud para no exponerse a una discriminación mayor. Ello en parte se podría deber a que sienten temor, vergüenza e incluso

<sup>56</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 40.

<sup>57</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*, Roma, FAO, 2013, p. 8.

<sup>58</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 19.

<sup>59</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012, párr. 22.

<sup>60</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, aprobada en el 42º periodo de sesiones, Ginebra, 2 de julio de 2009, párr. 10, inciso b.

hostilidad hacia las autoridades; no obstante, también tiene que ver con la imposibilidad para cumplir con las excesivas condiciones o requisitos, lo que les lleva a privarse de las prestaciones sociales y en consecuencia acentuar su exclusión y perpetuar el círculo de la pobreza.<sup>61</sup>

Por ejemplo, es posible que se les dificulte comunicarse con las autoridades por ser analfabetas, por falta de información o por diferencias lingüísticas si no hablan español; pero estas barreras se acrecientan cuando deben solventar los costos para obtener documentos oficiales, lo cual tampoco es fácil si no habitan en un domicilio fijo o carecen de otros comprobantes de identidad. En ocasiones también deben someterse a exámenes intensivos e investigaciones intrusivas sobre una amplia variedad de cuestiones personales, e incluso permitir el registro de sus domicilios o estar condicionados a reportarse periódicamente ante las instituciones. Todo ello menoscaba su independencia, les vuelve más vulnerables al abuso y hostigamiento, y puede generarles temor de que se les retiren las prestaciones y con ello su principal medio de subsistencia.<sup>62</sup>

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Diseñar una política de protección social que en el largo plazo contribuya a mejorar las capacidades de las personas en situación de vulnerabilidad para acceder a la alimentación por sí mismas.

**Cuadro II.2** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
Implementar programas sociales que además de atender las necesidades de nutrición de las personas en situación de vulnerabilidad, favorezcan el acceso a servicios esenciales en las áreas de salud, agua y saneamiento, educación, y vivienda.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar un diagnóstico de la situación nutricional de los grupos de población especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria.</li> <li>2. Diseñar una estrategia de protección social para las personas en situación de vulnerabilidad.</li> <li>3. Diseñar sistemas administrativos y de rendición de cuentas.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de protección social para personas en situación de vulnerabilidad. Plazo: tres años.</li> </ul>
Revisar y ajustar las reglas de operación de los programas de asistencia social que integran el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminar disposiciones, requisitos y condiciones que, directa o indirectamente, obstaculicen el acceso a una alimentación adecuada.</li> <li>2. Ajustar las reglas de operación con el fin de que incorporen mecanismos alternativos para la comprobación de la identidad, la residencia y el domicilio que sean accesibles y asequibles.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de operación de los ocho programas de asistencia social que integran el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México que no contengan criterios discriminatorios. Plazo: un año.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit.

<sup>61</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos. Nota del secretario general. Informe de la relatora sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/66/265, 4 de agosto de 2011, párrs. 8 y 9.

<sup>62</sup> *Ibidem*, párrs. 52 y 57.



## B. Personas privadas de la libertad en centros de reclusión

### 1. Problemas identificados

Las deficiencias en las condiciones de alimentación de las personas privadas de la libertad han sido una constante. Reiteradamente, la CDHDF ha llamado la atención respecto a las malas condiciones de reclusión en los centros penitenciarios de la ciudad de México, particularmente en lo relativo a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos.<sup>63</sup>

En 2009 la preparación y distribución de los alimentos en los centros de reclusión del Distrito Federal fue concesionada a la empresa La Cosmopolitana. Aunque ésta reporta observar condiciones de higiene y pautas nutricionales para proporcionar un régimen alimenticio adecuado a las personas internas, casi la mitad de las y los entrevistados por el personal de la CDHDF en sus inspecciones percibe la alimentación como mala (49%) y sólo poco más de un tercio recibe agua purificada para consumo personal (36%), los demás la toman de la llave o la compran si les es posible.<sup>64</sup> En cuanto a la salubridad, la alimentación y el acceso al agua, las mujeres enfrentan condiciones de vida en muchos aspectos peores que los hombres.<sup>65</sup> En las quejas recibidas por esta institución se ha denunciado la insuficiencia, el mal estado y el poco valor nutricional de los alimentos que reciben; incluso se dio a conocer que a las internas arbitrariamente les ha sido negado el acceso a la alimentación o que les han disminuido las porciones sin justificación, responsabilizando de estos actos al personal que labora para la empresa.<sup>66</sup>

En el informe especial referido se señalaron las siguientes violaciones al derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad: el impedimento de alimentarse y beber agua como una forma de castigo; las restricciones para el ingreso de alimentos que proveen las visitas; la insuficiente disponibilidad de alimentos, a veces causada por la reventa de los internos que han sido comisionados

<sup>63</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, p. 31.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>66</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014. Derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, vol. IV, México, CDHDF, 2015, p. 86.

para repartirlos; las deficiencias en la preparación, distribución y servicio de los alimentos (mal olor, putrefacción, repartición sin protección, transportación sin cubierta); y no atender las necesidades de adecuar las dietas por padecimientos de salud.<sup>67</sup>

La CDHDF realiza visitas de verificación para determinar si el manejo de los alimentos en cualquiera de sus etapas cumple con los estándares que permitan definir su adecuada distribución. De esta manera ha observado que algunos de los problemas identificados desde hace varios años y que se describen a continuación permanecen sin ser resueltos:

#### a) PERSONAL

Quienes trabajan en las cocinas son tanto personal de la empresa como personas internas que prestan sus servicios como ayudantes y reciben una remuneración por ello. Las y los trabajadores de la empresa visten uniformes especiales, mientras que quienes están internos visten el mismo uniforme con que realizan las actividades de limpieza de sus estancias y practican actividades deportivas o lúdicas, entre otras. La empresa proporciona cofias, cubrebocas, guantes y botas antiderrapantes, tanto al personal externo como a las y los internos, pero no supervisa que se utilicen en todo momento. Durante las inspecciones se ha documentado que algunos trabajadores de las cocinas no tienen las uñas recortadas ni el cabello recogido, y se han reportado caídas de internos en las cuales éstos no reciben tratamiento médico o pago de incapacidades.

#### b) CONDICIONES DEL INMUEBLE

Algunos centros penitenciarios han hecho mejoras en sus cocinas; no obstante, otras presentan deterioro en pisos y paredes, algunas coladeras en mal estado y en general no tienen una adecuada ventilación. Se ha encontrado que algunos refrigeradores en donde se almacenan carnes y otros productos perecederos no cuentan con termostato o éste no sirve, además de que no se lleva un registro de las temperaturas ni de la entrada y salida de insumos.

En su mayoría, el agua que utilizan las cocinas se abastece de cisternas, y aunque utilizan filtros su potabilidad no está sujeta a verificación externa. También se ha visto que en las cocinas donde se usa agua de garrafón su disponibilidad no es suficiente como para atender todo el proceso de elaboración de los alimentos.

Por otro lado, en varios centros de reclusión los contenedores de basura y desperdicios se ubican junto a la puerta de la cocina, por lo que se ha observado fauna nociva como moscas, hormigas y ratas; en otros casos hay agua encharcada.

Finalmente, los sanitarios a los que acuden las personas que participan en la preparación de los alimentos no disponen de agua corriente y tiene que abastecerse manualmente; mientras que en los lavamanos no se dispone de agua, jabón ni toallas de papel o aire para el secado de manos.

<sup>67</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013, op. cit.*, pp. 95-97.

### c) PREPARACIÓN Y REPARTO

En su mayoría, las personas internas reciben los alimentos en sus estancias donde también los consumen. Les son servidos en *tuppers*, aunque recientemente se han comenzado a repartir en charolas. Esta organización genera situaciones de conflicto que han derivado en riñas, sustracción de alimentos de los carros que los transportan, personas heridas por disputas por comida y que algunos internos se queden sin comer.

En relación con la calidad y el valor nutricional de los alimentos, se ha documentado la prevalencia de una dieta en la que se utilizan mayormente embutidos y carnes rojas, y sólo ocasionalmente pollo y pescado; así como intoxicaciones masivas por el consumo de tales productos. También se ha detectado que los alimentos tienen mucha grasa y mala presentación, y ha habido quejas por recibir carne con gusanos.

Por último, respecto de la adecuación de las dietas, las personas con padecimientos crónico-degenerativos, convalecientes o enfermas reciben los mismos alimentos que las y los internos sanos; ello también ocurre con las personas adultas mayores, sin que se tenga en consideración que su dentadura está deteriorada o la dificultad de su organismo para procesar determinados alimentos. Además, las personas jóvenes reciben la misma cantidad de alimentos que el resto de la población penitenciaria, por lo que han reportado padecer hambre porque no tienen la posibilidad de obtener más comida por sí mismos al no contar con recursos económicos propios ni con redes familiares de apoyo.

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

La dependencia responsable de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad es principalmente la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF), a través de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario quien está a cargo de la operación y funcionamiento de los centros de reclusión; así como la Sedesa. Ambas instituciones intervienen en la satisfacción del derecho a la alimentación.

**Cuadro II.3** Instituciones responsables de la garantía del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad

SGDF	Sedesa
Organizar la operación y administración de los centros penitenciarios para personas detenidas, procesadas y sentenciadas. <sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría de Sistema Penitenciario.</li> </ul>	Conducir y otorgar de forma permanente, oportuna y eficiente los servicios de salud y de atención médica, entre otras, en materia de nutrición, que se proporcionen en los reclusorios y centros de readaptación social. <sup>2</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Servicios Médico Legales y en Reclusorios.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 32, fracción 1.

<sup>2</sup> Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 23 de marzo de 2015, artículo 51.

### 3. Obligaciones del Estado

La *obligación de respetar* exige que los Estados eviten medidas que menoscaben o restrinjan el disfrute del derecho humano a la alimentación, ya sea priven arbitrariamente a las personas de su derecho o que impidan la disponibilidad y adecuada utilización de los alimentos.<sup>68</sup> Sin embargo, esto ocurre cuando las autoridades penitenciarias impiden el acceso de los alimentos que las propias familias llevan a las personas que viven en reclusión o cuando suspenden la dotación de alimento y agua como una forma de castigo.

Las condiciones de vida en una cárcel, constituidas por la calidad del alojamiento, la disposición de los dormitorios, el acceso a las instalaciones sanitarias, la alimentación que se recibe y el lugar para ello, entre otras, son factores que determinan el sentimiento de autoestima y dignidad de las personas privadas de la libertad y que influyen en su sensación de bienestar. Tales condiciones, sin embargo, se ponen en riesgo por la corrupción, pues ella condiciona hasta qué punto se respetan los derechos de las personas que viven en reclusión y la satisfacción de sus necesidades más elementales.<sup>69</sup>

Al respecto, la Corte IDH señaló en el caso del penal Miguel Castro Castro *vs.* Perú, entre otros, que si bien las sanciones penales implican el menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita, las condiciones graves de detención, entre las que figura la precaria alimentación, pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando llevan al deterioro de la integridad física, psíquica y moral de las personas.<sup>70</sup>

La *obligación de garantizar*, por otro lado, hace referencia al deber del Estado de suministrar alimentos directamente a las personas o grupos que sean incapaces de hacerlo por razones que escapen a su control para que no padezcan hambre.<sup>71</sup> Al estar privadas de la libertad, las personas que viven en reclusión quedan bajo la tutela del Estado y dependen de él para satisfacer sus necesidades más básicas, pues se encuentran impedidas para hacerlo por sí mismas. El estándar internacional dicta que deben recibir una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, y con valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud; además de que se les debe proveer agua potable cuando se necesite.<sup>72</sup>

Al respecto, las reglas penitenciarias europeas señalan que el régimen alimenticio ha de tener en cuenta el estado de salud y físico de las y los internos, su religión, su cultura y el tipo de trabajo que desarrollan. También prevén que los criterios de calidad que lo determinen deben quedar establecidos en la legislación, que la comida ha de prepararse y servirse en condiciones higiénicas, que se deben servir tres comidas diarias, y que será un médico quien prescriba las modificaciones al régimen alimenticio que sean requeridas por razones de salud.<sup>73</sup> Así, entre los factores que ponen en riesgo la adecuación de los alimentos se incluyen la falta de higiene en las distintas fases de la cadena alimenti-

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>69</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Viena, UNODC, 2010, p. 11.

<sup>70</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párrs. 314 y 319.

<sup>71</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>72</sup> Véase Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955; y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (xxiv) del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXI) del 13 de mayo de 1977.

<sup>73</sup> Véase Consejo de Europa, Recomendación 2006 (2) del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, adoptada por la Comisión de Ministros, 11 de enero de 2006.

cia; la ausencia de controles y prevención en la preparación de los alimentos; la contaminación de las materias primas, los ingredientes y el agua; y un almacenamiento insuficiente o inadecuado.<sup>74</sup> Por ello la obligación de garantía se extiende al cumplimiento de dichos requerimientos.

Por último, la *obligación de proteger* es el deber del Estado de prevenir las violaciones al derecho a la alimentación que cometan terceras personas como particulares, grupos o empresas; aunque por lo general, tales violaciones se derivan de la regulación insuficiente de aquél.<sup>75</sup> Al contratar los servicios de una empresa para el suministro de alimentos se debe generar un ambiente que facilite la realización del derecho a la alimentación, además de llevar a cabo una supervisión adecuada con el propósito de asegurarse de que respeta los derechos humanos. En tal sentido, es necesario que los contratos de prestación de servicios o la legislación que habilite esa actividad precisen la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y que se vigilen efectivamente sus actividades, en particular a través de mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas.<sup>76</sup>

En resumen, en cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben: *a)* hacer que las empresas cumplan las leyes que tengan por objeto o efecto el respeto de los derechos humanos, evaluar periódicamente si siguen siendo adecuadas y remediar sus carencias; *b)* asesorarles sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades, y *c)* alentarlas y si es preciso exigirles que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.<sup>77</sup> Las empresas, por su parte, deben asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, evitar que sus actividades (acciones u omisiones) o sus relaciones comerciales provoquen o contribuyan a generar consecuencias negativas en aquéllos, y hacerles frente cuando éstas se produzcan.<sup>78</sup>

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Garantizar que todas las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal gocen de un régimen alimenticio adecuado.

<sup>74</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Mundial de la Salud, *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos. Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, Roma, FAO/OMS (Estudios FAO: Alimentación y Nutrición, núm. 76), 2003, p. 4.

<sup>75</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párr. 19.

<sup>76</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, p. 11.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 15.

**Cuadro II.4** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
Revisar y adecuar, a partir de los estándares en la materia, los contratos o cualquier otro documento por el que se delegue la prestación de servicios de alimentación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporar en los contratos de servicios disposiciones que explícitamente:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Reconozcan el derecho de las personas privadas de la libertad a disfrutar de un régimen alimenticio adecuado a su edad, estado de salud, estado físico, religión, cultura y tipo de trabajo.</li> <li>a) Determinen los criterios de calidad del régimen alimenticio, y que establezcan que la comida deberá prepararse y servirse en condiciones higiénicas.<sup>1</sup></li> <li>a) Establezcan sanciones para todas las prácticas que signifiquen una afectación al derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, en particular respecto a los castigos que obstaculicen la disponibilidad de alimentos para el consumo.</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de <i>adendum</i> al contrato por el que se delegan los servicios de alimentación en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Plazo: seis meses.</li> </ul>
Implementar un plan de acción para mejorar las condiciones de reclusión en lo relativo al derecho a la alimentación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proveer los insumos necesarios para el aseo, protección, preparación y distribución de los alimentos en los reclusorios.<sup>2</sup></li> <li>2. Establecer un mecanismo transparente, permanente y ágil, conformado por personal médico y penitenciario para verificar periódicamente la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos que se entregan a las personas que viven en reclusión.<sup>3</sup></li> <li>3. Impulsar acciones tendientes a informar a las autoridades penitenciarias sobre su obligación de respetar, garantizar y proteger el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de acción para la mejora de las condiciones de alimentación en los centros de reclusión. Plazo: un año.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Consejo de Europa, Recomendación 2006 (2) del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, adoptada por la Comisión de Ministros, 11 de enero de 2006.

<sup>2</sup> CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006.

<sup>3</sup> CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011.

## C. Salud y educación nutricional

### 1. Problemas identificados

El estado nutricional se determina por medio de tres factores: el alimento, la salud y la atención sanitaria. Un estado nutricional óptimo se logra cuando las personas tienen acceso a una alimentación adecuada, a servicios de salud apropiados y a un entorno saludable de agua potable, saneamiento y buenas prácticas de higiene.<sup>79</sup> A su vez, el concepto de alimentación adecuada agrupa al conjunto de

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, Roma, FAO, 2013, p. x.



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

factores que se deben tener en cuenta con el objetivo de precisar si ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación aportan nutrientes para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y la actividad física, y si éstos son suficientes para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital y según el sexo y la ocupación.<sup>80</sup>

La malnutrición, por el contrario, es una condición fisiológica anormal causada por un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de los nutrimentos que aportan la energía alimentaria, como los carbohidratos, las proteínas, las grasas, las vitaminas y los minerales. Las formas de malnutrición son: desnutrición, carencia de micronutrientes, y sobrepeso y obesidad. La desnutrición es consecuencia de una ingesta insuficiente de alimentos a largo plazo y de episodios constantes de infecciones y enfermedades. En el caso de las y los niños se mide por la falta de peso (delgadez excesiva para la edad), la emaciación (delgadez excesiva para la altura) y el retraso del crecimiento (estatura excesivamente baja para la edad).<sup>81</sup> La malnutrición por carencia de micronutrientes se relaciona con la insuficiencia de una o varias vitaminas o minerales importantes para la salud humana; con mayor frecuencia se mide la anemia, causada comúnmente por deficiencias de hierro.<sup>82</sup> Por último, el sobrepeso y la obesidad tienen que ver con la acumulación anormal o excesiva de grasas que puede dañar la salud.<sup>83</sup>

Las y los niños son especialmente vulnerables a la falta de una alimentación adecuada, pues necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente.<sup>84</sup> El retraso en el crecimiento causa perjuicios permanentes en el desarrollo cognitivo y físico que pueden mermar la instrucción de las personas.

<sup>80</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), párrs. 7-9.

<sup>81</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, op. cit., p. 16.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>84</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación adecuada*, Ginebra, OACNUDH/FAO (Folleto informativo, núm. 34), 2010, p. 19.

En el Distrito Federal, 10% de las y niños presentó baja talla, 1.5% bajo peso, y 0.4% emaciación. En los primeros años de vida, la anemia ocasiona una disminución en las capacidades mentales superiores y si no se frena en esta etapa, sus consecuencias son irreversibles.<sup>85</sup> Aunque ésta ha disminuido entre las y los niños menores de cinco años de edad, todavía afecta a 23.1% de ellos, según datos de 2012;<sup>86</sup> y en las niñas y los niños en edad escolar (de cinco a 11 años) se reportó una incidencia de 10.6% en el mismo año.<sup>87</sup>

Otro grave problema originado por la malnutrición es el sobrepeso y la obesidad. En la entidad, 8% de las y los niños menores de cinco años de edad registra dicho padecimiento;<sup>88</sup> mientras que en niñas y niños de cinco a 11 años la prevalencia se incrementó hasta 35%, con una mayor incidencia entre los varones.<sup>89</sup> Además, afecta a 39% de las y los adolescentes capitalinos (personas de entre 12 y 19 años de edad). No obstante, resulta alarmante la prevalencia de sobrepeso y obesidad entre las mujeres y los hombres de 20 años de edad y más, pues afecta a siete de cada 10.<sup>90</sup> Estos padecimientos aumentan las posibilidades de padecer enfermedades no transmisibles, problemas cardiovasculares, diabetes y diversos tipos de cáncer y artrosis.<sup>91</sup>

Las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal relativas a la malnutrición se enmarcan en tres instrumentos de planeación diferentes. En el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018 se incorporan metas relacionadas con la disminución de los índices de desnutrición, obesidad y sobrepeso, para lo cual se propone mejorar la salud nutrimental de las personas adultas mayores a través de la pensión alimentaria, impartir cursos sobre alimentación nutritiva y saludable, elaborar canastas básicas alimentarias, capacitar en competencias del cuidado de la salud y la alimentación, y difundir información sobre las comidas tradicionales entre las comunidades rurales y pueblos y comunidades indígenas. Aunque se define la participación de diversas instituciones en la implementación de tales acciones, éstas se encuentran formuladas en términos muy amplios, lo que dificulta su medición y provoca que no se atienda a las variantes por grupos de población. Es más, los indicadores de cada una de las metas no se relacionan directamente con las acciones que se proponen, a la vez que no toman en cuenta las causas que originan la malnutrición ni buscan revertir sus efectos (véase cuadro 1.7).

En el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 se definen dos propósitos relacionados con el tema: mejorar la calidad de los servicios de salud para la atención de las enfermedades crónico-degenerativas, e incrementar el tiempo que destinan las personas a las actividades deportivas, recreativas y físicas; es decir que centra su atención en la prevención y atención del sobrepeso, pero sin definir acciones adecuadas a los estilos de vida y alimenticios de las y los adolescentes, las mujeres y las personas adultas mayores. Tampoco incorpora estrategias para atender la anemia, a pesar de que sigue siendo un problema importante entre las y los niños y se ha reiterado que las políticas públicas en la materia no han cumplido con su objetivo.

<sup>85</sup> Julieta Ponce, “La vulnerabilidad del derecho a la alimentación en el DF”, en *dfensor*, año x, núm. 9, septiembre de 2012, p. 18.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal*, Cuernavaca, INSP, 2013, p. 76.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *op. cit.*, p. 79.

<sup>91</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, *op. cit.*, p. 18.

**Cuadro II.5** La salud nutricional en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018

<b>Objetivo 1.</b> <b>Reducir la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas</b>	
<b>Meta cuantificada</b>	<b>Políticas públicas</b>
Incrementar y fortalecer la calidad de los servicios de salud dirigidos a mujeres, hombres y grupos en situación de vulnerabilidad para la atención de las enfermedades crónico-degenerativas, a través de detecciones, atenciones y canalizaciones a la población; acciones de promoción y distribución de materiales de difusión; colaboración interinstitucional e intersectorial; creación de un laboratorio de riesgos sanitarios; instalación y seguimiento de comités delegacionales de salud; contactos de educación continua; recursos humanos formados, y protocolos de investigación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sedeso, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal (Seciti), SGDF, Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), DIF-DF, Instituto del Deporte del Distrito Federal (Indeporte), Injuve-DF, Inmujeres-DF, Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal y Sedesa: mejorar y fortalecer la calidad de los servicios de salud para la atención de enfermedades crónico-degenerativas dirigidos a mujeres, hombres y grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• Sedeso, SGDF, Sedeco, DIF-DF, Indeporte, Injuve-DF, Inmujeres-DF, Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal y Sedesa: instrumentar estrategias de promoción de la salud, promover el aumento en el número de atenciones y difundir las acciones en materia de salud; y en el ámbito de sus respectivas competencias, participar en el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria con el fin de acercar la atención de las enfermedades crónico-degenerativas a las personas adultas mayores, comunidades indígenas y mujeres.</li> <li>• Seciti, Agencia de Protección Sanitaria del Gobierno del Distrito Federal y Sedesa: suscribir convenios de colaboración y promover la investigación y utilización de nuevas tecnologías para mejorar la calidad de los servicios de salud.</li> </ul>
<b>Objetivo 5.</b> <b>Reducir el sedentarismo físico en la población del Distrito Federal</b>	
Aumentar el tiempo que destinan las y los habitantes del Distrito Federal, en especial niñas, niños, adolescentes y jóvenes, a las actividades físicas, recreativas y deportivas, mediante la realización de acciones de promoción con el fin de informar sobre su importancia para la salud; referencia de niñas y niños de las escuelas atendidas que presenten problemas de salud; y acciones de fortalecimiento de la infraestructura para la práctica de actividades físicas y deportivas, a través del incremento en la disponibilidad de instalaciones deportivas, vialidades, espacios adecuados, cicloestaciones, gimnasios urbanos, servicios accesibles para la caminata y uso de la bicicleta por parte de la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEDF, Secretaría del Medio Ambiente (Sedema), Indeporte, Injuve-DF y Sedesa: realizar acciones de promoción y difusión, incluyendo las redes sociales, con el fin de informar a la población sobre la importancia para la salud de la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas, así como sus beneficios; además, contribuir en el ámbito de sus respectivas competencias al fortalecimiento de la infraestructura, el aumento de la oferta y de espacios para la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas.</li> <li>• Sedema, Indeporte, Injuve-DF y Sedesa: promover el uso de la bicicleta y la caminata para acceder a sitios cercanos a las viviendas, escuelas o centros de trabajo. Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, suscribir convenios de colaboración con actores públicos y privados para la mayor promoción de las actividades físicas, recreativas y deportivas; y realizar referencia de niñas y niños con problemas de salud identificados en las escuelas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de octubre de 2014.

En este rubro también opera la Estrategia del Distrito Federal para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes. Como su nombre lo indica, es un plan de acción centrado en tales enfermedades crónico-degenerativas e ideado en respuesta al mandato de la estrategia nacional sobre el tema. Entre sus ejes de acción se encuentran la promoción de la salud a nivel individual y colectivo (familias, escuelas, comunidades, espacios de trabajo); la difusión e incorporación al currículo de nivel básico de contenidos para fomentar la adopción de una alimentación saludable; la prevención de enfermedades, el seguimiento individualizado de la atención médica; la implementación de modelos

interculturales de atención a las y los pacientes; la capacitación de los recursos humanos (atención médica); y otros relacionados con la regulación sanitaria, la vigilancia de la publicidad y el etiquetado de los alimentos.

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

El diseño de estrategias para la promoción de la salud y de hábitos saludables es una materia en que concurren la Sedesa y la SEDF. Además, ambas dependencias integran el Consejo para la Prevención y la Atención Integral de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, entre cuyas funciones destacan diseñar y evaluar la política en la materia, así como impulsar la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales correctos.<sup>92</sup> Asimismo, en la Estrategia del Distrito Federal para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes se alude a los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal; no obstante, es importante tener en cuenta las facultades de otras dependencias de la administración pública local como la Sedeso y el DIF-DF, que fueron revisadas antes, pues en el Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018 se les encomienda mejorar la salud nutrimental de algunos grupos en situación de vulnerabilidad.

**Cuadro II.6** Instituciones relacionadas con la garantía de la salud nutricional en el Distrito Federal

Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, Sedesa	Sedesa	SEDF
<p>Dirigir y coordinar la prestación de servicios de salud pública y atención médica de primer nivel; instrumentar y supervisar el otorgamiento de servicios de salud pública; desarrollar los programas y actividades para brindar los servicios de salud conforme a la normativa sanitaria federal y local;<sup>1</sup> y dirigir y coordinar los programas y acciones de promoción y educación para la salud.<sup>2</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Servicios de Salud.</li> <li>• Dirección de Atención Médica.</li> <li>• Dirección de Promoción de la Salud.</li> </ul>	<p>Promover, coordinar y fomentar programas de educación para la salud;<sup>3</sup> e impulsar acciones y programas de prevención y control de enfermedades.<sup>4</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación y Enlace.</li> </ul>	<p>Promover y desarrollar programas locales en materia de educación para la salud y asistencia nutricional, en coordinación con los órganos competentes del gobierno federal y las delegaciones.<sup>5</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación General de Educación.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de octubre de 2007, artículos 2º, 15 *bis* y 18.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 29, fracción II.

<sup>3</sup> Ley de Salud del Distrito Federal, artículo 8º, fracción XX.

<sup>4</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 66, fracciones IV y XIII.

<sup>5</sup> Ley de Educación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de junio de 2000; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014, artículo 13, fracción XXXII.

<sup>92</sup> Véase Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de octubre de 2008; última reforma publicada el 8 de octubre de 2014, artículo 10, fracción I.

### 3. Obligaciones del Estado

Entre las medidas que ha de adoptar un Estado para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud se enlistan las relativas a la difusión de información acerca de la alimentación sana, el acceso a una alimentación adecuada y segura, y garantizar que ninguna persona padezca hambre.<sup>93</sup> Particularmente, los Estados deben velar por el bienestar y la salud física y mental de las niñas y los niños; por ello están obligados a combatir la malnutrición mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable y salubre, entre otras medidas. También debe asegurarse que todos los sectores de la sociedad, en especial las familias, el personal docente y los propios niños y niñas, conozcan los principios básicos de nutrición y reciban apoyo para aplicarlos. En caso necesario, además debe proporcionar asistencia material e implementar programas de apoyo respecto a la nutrición.<sup>94</sup>

El Comité de los Derechos del Niño precisa que la información en materia de salud debe ser accesible físicamente, comprensible y adecuada para la edad y el nivel de estudios de las y los niños; así como abordar una amplia gama de asuntos, entre ellos los relacionados con los hábitos alimenticios saludables, la promoción de la actividad física y el deporte, el saneamiento y las prácticas de higiene personal, de tal suerte que les ayude a adoptar decisiones en relación con su estilo de vida.<sup>95</sup> Esta información habrá de impartirse como parte del plan de estudios de las escuelas, en los servicios de salud y en otros espacios públicos para garantizar que llegue a las y los niños no escolarizados; deberá abordar su derecho a la salud, las obligaciones de los gobiernos y los lugares para acceder a los servicios sanitarios.<sup>96</sup>

El Comité también reconoce que las actividades y operaciones de las empresas pueden tener un gran impacto a largo plazo en la salud de la niñez, por ejemplo a través de la mercadotecnia de alimentos y bebidas con alto contenido de grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcar, sal o aditivos.<sup>97</sup> Por ello recomienda limitar la exposición de las y los niños a la comida rápida y a las bebidas con alto contenido de caféina u otras sustancias con posibles efectos nocivos; así como controlar la comercialización de tales productos y su disponibilidad en las escuelas y otros lugares.<sup>98</sup> Además, exige a los Estados adoptar medidas como la regulación y la supervisión efectivas de los sectores de la publicidad y la mercadotecnia.<sup>99</sup>

De manera más general, la adopción de medidas en relación con el régimen alimentario tiene que ver con la implementación de un plan de acción sobre el tema. Las políticas o directrices sobre el régi-

<sup>93</sup> Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, artículo 12.2; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, aprobada en el 22º periodo de sesiones, Ginebra, 11 de mayo de 2000, párrs. 22, 37 y 43.

<sup>94</sup> Véase Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, artículos 17, 24 y 27.

<sup>95</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013, párr. 58.

<sup>96</sup> *Ibidem*, párr. 59.

<sup>97</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, CRC/C/GC/16, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013, párr. 19.

<sup>98</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), párr. 47.

<sup>99</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 20.

men alimentario deben estar basadas en investigaciones y pruebas científicas, e ideadas como parte de esfuerzos más amplios del Estado para mejorar la salud pública y prevenir las enfermedades no transmisibles. Además, deben atender a todos los aspectos de la dieta desequilibrada, tanto por exceso como por deficiencia; priorizar las actividades que tengan repercusiones positivas en los grupos de población y comunidades más pobres; establecer objetivos y metas específicos; y estar dotadas de infraestructura para su operación y financiamiento adecuados, y de mecanismos para su vigilancia y evaluación.<sup>100</sup>

Este tipo de iniciativas requiere un abordaje multisectorial que integre acciones de los sectores de la salud, la agricultura, la educación, la planeación urbana, el transporte y la comunicación. Deben formularse e implementarse con la participación de las personas y considerando la situación local como estrategias de largo plazo con una perspectiva que abarque la totalidad del ciclo de vida, desde la salud materna y nutrición prenatal, la lactancia, la alimentación de las y los niños en edad escolar, la salud de la niñez y la adolescencia, las condiciones de alimentación de las personas adultas en sus lugares de trabajo y entornos y hasta las necesidades de las personas adultas mayores; además de atender las variantes en el régimen alimenticio y la actividad física tanto de hombres como de mujeres, así como las dietas tradicionales.<sup>101</sup>

El plan de acción específico debe contener directrices que orienten la educación nutricional, la cual es esencial para potenciar cambios en el comportamiento de las personas, las familias y las comunidades con el fin de que éstas tomen decisiones positivas en relación con una alimentación saludable y la realización de actividades físicas que les permita mejorar sus vidas.<sup>102</sup> Además, empodera a las y los consumidores para que distingan entre la información nutricional fiable y la engañosa y equivocada en los anuncios comerciales de alimentos; y también les ayuda a desarrollar habilidades para hacer buenas elecciones alimentarias y preparar comidas saludables.<sup>103</sup>

Por último, tanto los esfuerzos educativos como las políticas públicas deben estar apoyados en una regulación eficaz. Como se dijo anteriormente, la *obligación de proteger* requiere que los Estados adopten medidas legislativas específicas en tres niveles de actuación con el objetivo de regular las actividades de las empresas para asegurar que éstas no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho a la alimentación: primero, reglamentar aquellos sectores de su actividad que pueden tener un impacto perverso en el derecho a la alimentación, como la comercialización de alimentos; segundo, llevar a cabo una vigilancia y control permanentes para verificar que se cumpla la regulación establecida; y tercero, en caso de incumplimiento, iniciar los procedimientos correspondientes con el fin de aplicar las sanciones conforme a la regulación.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, aprobada por la 57ª Asamblea Mundial de la Salud en su Resolución WHA57.17 del 22 de mayo de 2004, párrs. 27, 29, 30 y 39.

<sup>101</sup> *Ibidem*, párrs. 29 y 32.

<sup>102</sup> *Ibidem*, párr. 14.

<sup>103</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, FAO, 2014, p. 18.

<sup>104</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 2), 2013, p. 13.

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Adoptar e implementar medidas tendientes al mantenimiento de la salud nutricional y el fomento de la educación en la materia con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y como parte de la estrategia general para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

**Cuadro II.7** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
<p>Diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar medidas sobre salud y educación nutricional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocar a los sectores público, social y privado para la elaboración del plan de acción sobre salud y nutrición.</li> <li>2. Diseñar medidas que:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Atiendan todas las formas de malnutrición: desnutrición, carencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad.</li> <li>b) Contengan acciones que atiendan todo el ciclo de vida, desde la salud materna, la nutrición prenatal, la salud de las y los niños y adolescentes, las personas adultas y sus hábitos ocupacionales y de transporte, y las personas adultas mayores.</li> <li>c) Fomenten la adopción de una estrategia en materia de promoción y publicidad de alimentos dirigida a las y los niños cuyo objetivo sea reducir su exposición a los alimentos con alto contenido de grasas, azúcares y sal.<sup>1</sup></li> <li>d) Incorporen las variantes en el régimen alimenticio y actividad física de hombres y mujeres, así como las diversidades culturales y dietas tradicionales.</li> <li>e) Consideren la concesión de subvenciones u otros apoyos para que las personas o comunidades más pobres puedan acceder a dietas adecuadas, al agua, y a los servicios de saneamiento.<sup>2</sup></li> <li>f) Incluyan acciones relacionadas con los servicios de salud en materia alimenticia.</li> <li>g) Guíen la educación nutricional y la higiene, y en particular que difundan información accesible, comprensible y adecuada en las escuelas, centros de salud y otros espacios públicos sobre:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hábitos alimenticios saludables.</li> <li>- Actividad física y deporte.</li> <li>- Datos fiables en el etiquetado de los alimentos.</li> </ul> </li> <li>h) Contengan disposiciones relacionadas con la vigilancia de la comercialización de alimentos.</li> </ol> </li> <li>3. Dar seguimiento, evaluar y establecer un sistema de indicadores para tal efecto.</li> </ol>	<p>Implementación de medidas sobre el régimen alimenticio y la salud para el Distrito Federal. Plazo: un año.</p>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, aprobada por la 57<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud en su Resolución WHA57.17 del 22 de mayo de 2004, excepto:

<sup>1</sup> ops, *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas*, Washington, D. C., ops, 2011.

<sup>2</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter. Adición. Misión a México, A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012, párr. 60, inciso f.

## D. Lactancia materna

### 1. Problemas identificados

En mayo de 2015, tras la presentación del último informe del Estado mexicano ante el Comité de los Derechos del Niño, éste le recomendó a aquél aumentar sus esfuerzos para promover la lactancia materna.<sup>105</sup> Dicha práctica es por excelencia la mejor forma de proporcionar un alimento idóneo para el crecimiento y el desarrollo sanos de las y los recién nacidos.<sup>106</sup> En el Distrito Federal sólo uno de cada tres de ellos tuvo un inicio temprano en la lactancia materna, es decir que fue amamantado durante la primera hora después de su nacimiento.<sup>107</sup> Idealmente, durante los primeros seis meses de vida las y los lactantes deberían ser amamantados exclusivamente con leche materna; a partir de ese momento, para satisfacer sus requisitos nutricionales en evolución pueden recibir alimentos complementarios sin abandonar la lactancia natural hasta los dos años de edad o más tarde.<sup>108</sup> En la entidad, apenas 18.6% de las y los niños de entre uno y dos años de edad recibió leche materna así como alimentos sólidos, semisólidos o suaves.<sup>109</sup>

Aunque se trata de un acto natural, la lactancia también es un comportamiento aprendido. Prácticamente todas las madres pueden amamantar, siempre y cuando dispongan de información exacta y apoyo dentro de sus familias, comunidades o en los centros de salud.<sup>110</sup> En opinión del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), las razones que aluden las mujeres que nunca amamantaron a sus hijas e hijos sugieren desconocimiento o poco apoyo para iniciarse en la lactancia, entre ellas no haber tenido leche (37%), que el bebé no quiso (11%) y que no les gustó (6.6%).<sup>111</sup> Sin embargo, existen otras condiciones que dificultan su práctica, como el empleo de las mujeres en trabajos donde soportan pesadas cargas horarias, con ingresos variables y prestaciones de maternidad escasas o nulas; la erosión de las redes familiares y comunitarias; la falta de adiestramiento especializado del personal de los servicios de salud para apoyar la lactancia materna,<sup>112</sup> y la desinformación y el desconocimiento de sus beneficios. Además, la agresiva publicidad de los sucedáneos de lecha materna también juega un rol importante; en el informe especial mencionado se alerta que sus contenidos desorientan y desalientan a las madres, incrementan los gastos en los hogares y desvían los hábitos alimenticios.<sup>113</sup>

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño instó al Estado mexicano a promover la lactancia materna mediante campañas educativas, capacitar a las y los profesionales de la salud, e implementar adecuadamente el Código Internacional para la Comercialización de Sucédáneos de la Lecha Materna

<sup>105</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015, párr. 48, inciso d.

<sup>106</sup> Organización Mundial de la Salud, *Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño*, Ginebra, OMS, 2003, p. 8.

<sup>107</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *op. cit.*, p. 77.

<sup>108</sup> Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*, p. 8.

<sup>109</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *op. cit.*, p. 77.

<sup>110</sup> Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*, p. 8.

<sup>111</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Evidencia para la política pública en salud. Deterioro de la lactancia materna: dejar las fórmulas y apearse a lo básico”, disponible en <<http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/DeterioroPraLactancia.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>112</sup> Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*, p. 6.

<sup>113</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, *op. cit.*, p. 90.



y la iniciativa Hospital Amigo del Niño y de la Madre.<sup>114</sup> En el Distrito Federal no se halló evidencia de que las acciones relacionadas con la atención a la lactancia materna exclusiva estén articuladas en torno a una estrategia integral, aunque los esfuerzos son concurrentes.

En 1991 las instituciones de salud del sector público en México adoptaron la estrategia propuesta por la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) denominada Hospital Amigo del Niño y de la Madre, un modelo de atención en el cual la madre y la o el recién nacido reciben servicios orientados a la promoción del contacto inmediato y permanente entre ambos, desde el nacimiento y durante el tiempo que permanezcan en la unidad sanitaria las 24 horas del día (alojamiento conjunto); así como a la iniciación de la lactancia materna dentro de la primera media hora después del alumbramiento, por citar algunas.<sup>115</sup> En el Distrito Federal, el Hospital Materno Infantil Nicolás M. Cedillo fue el primero reconocido como tal, en marzo de 1996.<sup>116</sup> Por otro lado, en junio pasado la Sedesa presentó la Guía técnica para la lactancia materna, un documento normativo dirigido al personal médico, paramédico y administrativo adscrito a los hospitales materno-infantiles y generales de la entidad para que adquiera conocimientos sobre las técnicas de amamantamiento.<sup>117</sup>

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Social vigente, serán la Sedesa y el Inmujeres-DF las dependencias encargadas de promover campañas de información sobre la importancia de la lactancia materna. A su vez, el Inmujeres-DF junto con la STYFE impulsarán estrategias que garanticen

<sup>114</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, doc. cit., párr. 48, inciso d.

<sup>115</sup> Organización Panamericana de la Salud et al., *La iniciativa Hospital amigo del niño, revisada, actualizada y ampliada para la atención integral*, Washington, D. C., OPS/OMS/Unicef, 2009, p. 4.

<sup>116</sup> Alberto Castañeda Jaimes, "Recursos humanos y materiales", en *Fragmentos históricos de una gran institución*, México, GDF/SSDF, 2006.

<sup>117</sup> Guía técnica para la lactancia materna, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de junio de 2015, p. 5.

a las madres trabajadoras el ejercicio de sus derechos.<sup>118</sup> Además, según se señala en la Estrategia del Distrito Federal para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes, corresponde a los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal fomentar la lactancia materna exclusiva y la alimentación complementaria adecuada, así como la capacitación y educación de las y los profesionales de la salud de primer contacto.<sup>119</sup> A continuación se precisan sus atribuciones legales:

**Cuadro II.8** Instituciones relacionadas con la promoción de la lactancia materna en el Distrito Federal

Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, Sedesa	Inmujeres-DF	STyFE
<p>Dirigir y coordinar la prestación de servicios de salud pública y atención médica de primer nivel; instrumentar y supervisar el otorgamiento de servicios de salud pública; desarrollar los programas y actividades para brindar los servicios de salud conforme a la normativa sanitaria federal y local; y dirigir y coordinar los programas y acciones de promoción y educación para la salud.<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Ejecutiva de Servicios de Salud.</li> <li>• Dirección de Atención Médica.</li> <li>• Dirección de Promoción de la Salud.</li> </ul>	<p>Proponer, diseñar y aprobar, en conjunto con las autoridades del Distrito Federal, acciones dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo; impulsar, coordinar y evaluar las acciones y políticas en materia de salud y empleo tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades;<sup>2</sup> asesorar a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal en el diseño, planeación y ejecución de programas y proyectos con perspectiva de género.<sup>3</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Fomento y Concertación de Acciones.</li> </ul>	<p>Ejecutar políticas públicas que propicien el respeto a los derechos de las trabajadoras; y estudiar y coordinar, en su caso, las campañas publicitarias encaminadas a difundir los derechos de los trabajadores.<sup>4</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Trabajo y Previsión Social.</li> <li>• Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

- <sup>1</sup> Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, artículos 2º, 15 *bis* y 18.
- <sup>2</sup> Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de febrero de 2002; última reforma publicada el 9 de agosto de 2013, artículo 8º, fracciones III y VI.
- <sup>3</sup> Manual Administrativo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de febrero de 2009, p. 11.
- <sup>4</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 119 *cuarter* y 119 *sextus*.

### 3. Obligaciones del Estado

El Estado tiene la obligación de garantizar la salud materna e infantil,<sup>120</sup> y como parte de ello debe asegurarse de difundir las ventajas de la lactancia natural exclusiva.<sup>121</sup> En esta materia, el Comité de los Derechos del Niño promueve un marco con tres componentes: proteger, promover y apoyar. Esto es que los Estados han de incorporar a su derecho interno las normas establecidas en el Código

<sup>118</sup> Véase Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2014, p. 51.

<sup>119</sup> Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Estrategias para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes en el Distrito Federal 2014*, México, Sedesa, 2014, disponible en <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22218/EstrategiaSODDistritoFederal.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>120</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 14.

<sup>121</sup> Véanse Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 24, inciso *d*; y Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, aprobada en el 40º periodo de sesiones, Ginebra, 20 de septiembre de 2006, párr. 27, inciso *b*.

Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Lecha Materna, promover el apoyo a las madres en sus comunidades y trabajos respecto de la lactancia,<sup>122</sup> adoptar la iniciativa Hospital Amigo del Niño y de la Madre,<sup>123</sup> y promover que las empresas adopten políticas favorables a la familia que tengan en cuenta el impacto de los horarios laborales de las personas adultas en el desarrollo de la niñez e implementen licencias parentales remuneradas.<sup>124</sup>

De manera más precisa, se ha definido que el principal deber del Estado en dicho ámbito es formular, aplicar, supervisar y evaluar una estrategia integral sobre la alimentación de la o el lactante y el niño pequeño en la cual se definan objetivos, metas y un calendario para su logro; así como indicadores para su monitoreo que distribuyan responsabilidades orientadas a su aplicación con una coordinación institucional eficaz y que disponga de recursos humanos, financieros y de organización adecuados.<sup>125</sup> En la literatura sobre el tema es posible identificar otros deberes del Estado que deberían formar parte del plan de acción arriba referido, los cuales se describen brevemente a continuación:

- *Acceso a la información.* Es necesario poner a disposición de las madres, los padres y el personal de salud información objetiva y completa acerca de las prácticas apropiadas de lactancia, libres de toda influencia comercial. En particular se debe informar acerca del periodo recomendado de la lactancia natural exclusiva y continua, el momento de introducción de los alimentos complementarios, qué alimentos consumir, en qué cantidades, con qué frecuencia y cómo administrarlos de forma inocua.<sup>126</sup>

También se ha de velar por que en los medios de comunicación y en los servicios educativos se proporcione información precisa y completa sobre las prácticas adecuadas de alimentación de las y los lactantes y de las y los niños pequeños, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, culturales y ambientales imperantes.<sup>127</sup>

- *Apoyo especializado.* Las madres tienen que recibir asesoría y ayuda especializadas por parte del personal de salud para iniciar y mantener la lactancia, prevenir dificultades y superarlas cuando se presenten. Esta asesoría debería formar parte de los servicios de neonatología, pediatría, salud reproductiva, nutrición y salud comunitaria.<sup>128</sup>

Las instituciones públicas y privadas desempeñan un papel importante en dicha tarea, al asegurarse de que la formación básica de todos los agentes de salud incluya la fisiología de la lactancia, la lactancia exclusiva y continuada, la alimentación complementaria y la satisfacción de las necesidades alimentarias de las y los lactantes. Además, deben proporcionar adiestramiento para brindar apoyo especializado e implementar los “Diez pasos hacia una feliz lactancia natural” y el principio de no aceptar suministros gratuitos o a bajo costo de sucedáneos de leche materna, biberones y tetinas.<sup>129</sup>

- *Redes familiares y comunitarias.* La lactancia natural se ve favorecida por el apoyo y la compañía que proporcionan los padres, las familias y las redes de apoyo de base comunitaria, por ejemplo

<sup>122</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), párr. 44.

<sup>123</sup> *Ibidem*, párr. 52.

<sup>124</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 20.

<sup>125</sup> Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*, párrs. 36-38.

<sup>126</sup> *Ibidem*, párr. 26.

<sup>127</sup> *Ibidem*, párr. 34.

<sup>128</sup> *Ibidem*, párr. 40.

<sup>129</sup> *Idem*.

mediante grupos de apoyo entre madres, consejeras y consejeros con formación en lactancia natural que trabajan en los sistemas de salud, y otros asesores con quienes las madres se pueden poner en contacto a su salida del hospital o la clínica.<sup>130</sup>

- *Empleadores.* Se debe garantizar el respeto a los derechos de maternidad de todas las empleadas en el contexto de la lactancia, por ejemplo mediante pausas para posibilitar la lactancia en el lugar de trabajo u ofreciendo la posibilidad de que la madre extraiga y almacene su leche para que posteriormente un prestador de asistencia la administre a la o el lactante, con el fin de continuar su alimentación con leche materna una vez que haya terminado la licencia de maternidad.<sup>131</sup>
- *Medios de comunicación.* Los medios de comunicación influyen en las posturas del público relativas a la crianza, por lo que la manera en que presentan la maternidad, la paternidad y la atención a la niñez; y la información que dan relativa a los productos como los sucedáneos de leche deberá ser exacta, actualizada, objetiva y conforme a los principios y finalidad del Código Internacional para la Comercialización de Sucédáneos de la Lecha Materna.<sup>132</sup>

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Promover, garantizar y proteger la lactancia natural exclusiva en el Distrito Federal.

**Cuadro II.9** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar, a partir de los estándares definidos por la OMS y Unicef, la implementación de la estrategia Hospital Amigo del Niño y de la Madre en el Distrito Federal y de la Guía técnica para la lactancia materna.</li> </ul>	<p>Integrar en la estrategia general para la realización del derecho a la alimentación medidas dirigidas a:</p> <p>1. Promover información objetiva y coherente sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las ventajas de la lactancia natural exclusiva.</li> <li>b) La preparación para la lactancia y su permanencia.</li> <li>c) Los efectos negativos que tiene sobre la lactancia natural la introducción del biberón.</li> <li>d) El uso correcto, cuando sea necesario, de las preparaciones para lactantes.</li> <li>e) Las repercusiones sociales y económicas que tiene del empleo de las preparaciones para lactantes.</li> <li>f) Los riesgos para la salud relacionados con el uso innecesario o incorrecto de las preparaciones para lactantes y otros sucedáneos de leche materna.</li> <li>g) El momento de introducción de los alimentos complementarios.<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la implementación de la estrategia Hospital Amigo del Niño y de la Madre en los hospitales materno-infantiles y generales del Distrito Federal, así como la Guía técnica para la lactancia materna. Plazo: un año.</li> </ul>

<sup>130</sup> Organización Mundial de la Salud, *op. cit.*, párr. 34.

<sup>131</sup> *Ibidem*, párr. 45.

<sup>132</sup> *Ibidem*, párr. 46.

**Cuadro II.9** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos  
(continuación)

Estrategias	Líneas de acción	Metas
<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrar a la estrategia general para la realización progresiva del derecho a la alimentación medidas para la promoción, garantía y protección de la lactancia materna y la alimentación de las y los lactantes.</li> </ul>	<p>2. Garantizar que los agentes de salud estimulen y protejan la lactancia materna, en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que ayuden a las madres a iniciar la lactancia en la media hora siguiente al parto.</li> <li>b) Que muestren a la madre cómo amamantar y cómo mantener la lactancia.</li> <li>c) Que faciliten la cohabitación de la madre y la o el recién nacido las 24 horas al día.</li> <li>d) Que no den muestras de preparaciones para lactantes a las mujeres embarazadas, a las madres de lactantes, a las y los niños de corta edad ni a los miembros de su familia.<sup>2</sup></li> </ul> <p>3. Reforzar la aplicación y vigilancia de las disposiciones relativas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La prohibición de la exposición de preparaciones para lactantes en los sistemas de salud, o de carteles relacionados con dichos productos; así como la distribución de materiales facilitados por un fabricante o distribuidor de éstas.</li> <li>b) El etiquetado de las preparaciones para lactantes, de modo que proporcione información indispensable acerca del uso adecuado del producto y no induzca a desistir de la lactancia natural.</li> </ul> <p>4. Promover que los empleadores respeten los derechos de maternidad como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La interrupción una o varias veces al día, o la reducción del horario de trabajo para la lactancia al comienzo o al final de la jornada.<sup>3</sup></li> <li>b) El acondicionamiento de instalaciones que permitan la lactancia en condiciones adecuadas de higiene.<sup>4</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación universal de la estrategia Hospital Amigo del Niño y de la Madre y de la Guía técnica para la lactancia materna en los hospitales materno-infantiles y generales del Distrito Federal. Plazo: tres años.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> OMS, *Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño*, Ginebra, OMS, 2003.

<sup>2</sup> Unicef, "Diez pasos hacia una feliz lactancia natural", disponible en <<http://www.unicef.org/spanish/sowc98sp/slight2.htm>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>3</sup> OIT, Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 88ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2000.

<sup>4</sup> OIT, Recomendación núm. 191 sobre la protección de la maternidad, adoptada por la Conferencia General de la OIT durante su 88ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2000.



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

## E. Fomento a la producción y el desarrollo rural: las y los pequeños productores agrícolas

### 1. Problemas identificados

La superficie sembrada en el Distrito Federal representa apenas 0.10% del total nacional y se concentra en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta;<sup>133</sup> por tanto es “una ciudad de consumidores que carece de programas que alienten la producción”.<sup>134</sup> Los problemas que prevalecen en el sector rural de la entidad se relacionan, por un lado, con las capacidades de las y los productores. En este rubro se encuentran *a)* la concentración de la capacitación en las actividades primarias de producción, lo que le da poca importancia a la consolidación de organizaciones, la posproducción o la comercialización; *b)* la falta de canales de distribución y la inexistencia de alianzas estratégicas con comercializadoras o esquemas de venta directa al consumidor; y *c)* la falta de planes de mercado y estudios de comercialización nacional y local.<sup>135</sup>

Otros obstáculos tienen que ver con la baja productividad de las actividades agropecuarias. En esta categoría se enlistan la concentración de la actividad agrícola en pequeñas superficies (88% de los productores trabaja de forma individual en superficies de temporal);<sup>136</sup> el limitado uso de paquetes tecnológicos y asesoría técnica por la poca disposición de ésta (94% de las hectáreas dedicadas a las actividades agrícolas no tiene sistema de riego<sup>137</sup> y sólo 30% de los productores utiliza tractores);<sup>138</sup> el uso intensivo de fertilizantes; la inexistencia de protocolos para las mejoras técnicas del cultivo, la producción, el

<sup>133</sup> Jesús Gastelum Lage, “Agricultura y desarrollo rural en el Distrito Federal”, en *Bien Común*, año xvii, núm. 201, septiembre de 2011, pp. 75 y 78, disponible en <<http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc201/BC201.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>134</sup> Julieta Ponce, *op. cit.*, p. 21.

<sup>135</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *Diagnóstico del sector rural en el Distrito Federal*, México, Sagarpa/Sederec, julio de 2009, p. 122.

<sup>136</sup> Jesús Gastelum Lage, *op. cit.*, p. 75.

<sup>137</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *op. cit.*, p. 121.

<sup>138</sup> Jesús Gastelum Lage, *op. cit.*, p. 71.

manejo postcosecha, la transformación y la comercialización; la baja calidad de la producción, lo que acarrea bajos precios de los productos<sup>139</sup> (sólo 8% de los productores usa semillas mejoradas),<sup>140</sup> y que ningún sistema de producción realiza compras consolidadas.

El limitado acceso al financiamiento merece mención aparte. Se calcula que 98% de los productores agrícolas del Distrito Federal no se beneficia con créditos y seguros;<sup>141</sup> ello se debe en parte a la falta de programas de financiamiento adecuados,<sup>142</sup> pues con frecuencia se tiende a beneficiar con grandes asignaciones a los predios de mayor tamaño.<sup>143</sup> Así, el derecho a la alimentación se ve afectado por las prácticas discriminatorias en el acceso a los recursos económicos destinados a la mejora de los medios de producción, esto es cuando los requisitos para obtener un microcrédito son tan rígidos que no dan la posibilidad de crecimiento a pequeñas y medianas empresas locales o cuando se otorgan facilidades a un sector de la economía como a las grandes superficies, en detrimento de los pequeños comerciantes o mercados tradicionales.<sup>144</sup>

Ahora bien, las actividades de las empresas privadas tienen un efecto importante en el ejercicio del derecho a la alimentación. La mayor parte de los alimentos son producidos, procesados, distribuidos y comercializados por entidades privadas; ello obstaculiza que los pequeños productores tengan acceso a los mercados, en detrimento de una oferta de productos más amplia y variada, incluso de productos locales y tradicionales. Además, tales empresas pueden afectar este derecho si gozan de una ventaja desproporcionada en la competencia por los recursos y el acceso al mercado o la tierra, lo cual puede marginar a los productores y vendedores de alimentos en pequeña escala y en consecuencia menoscabar su seguridad alimentaria.<sup>145</sup>

Los productos agrícolas llegan a las y los consumidores a través de cadenas de suministro; cada eslabón de ella afecta la disponibilidad, asequibilidad, diversidad y calidad nutricional de los alimentos. Las cadenas de suministro modernas conviven con las tradicionales como los comerciantes, los mercados y las y los vendedores en la vía pública. Al mismo tiempo, están reapareciendo otros abastecedores de alimentos que atienden a las preferencias de las y los consumidores que desean productos locales, estacionales o artesanales.<sup>146</sup> Los puntos de venta tradicionales al por menor siguen siendo el medio por el cual la mayoría de las persona adquiere alimentos productos frescos como frutas y hortalizas. En la ciudad de México los mercados públicos aún juegan un rol muy importante en el abasto de alimentos; se calcula que más de la mitad de sus habitantes todavía acude a ellos a partir de un concepto de proximidad física, la relación directa vendedor-cliente y la vigencia de otras prácticas de intercambio.<sup>147</sup>

<sup>139</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *op. cit.*, p. 121.

<sup>140</sup> Jesús Gastelum Lage, *op. cit.*, p. 75.

<sup>141</sup> *Idem.*

<sup>142</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *op. cit.*, p. 121.

<sup>143</sup> Héctor Manuel Robles Berlanga, *Los pequeños productores y la política pública*, México, Fundar. Centro de Análisis e Investigación/Subsidios al campo en México, 2013, p. 9.

<sup>144</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>145</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>146</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>147</sup> Gerardo Torres Salcido y Mario del Roble Pensado Leglise, “Los mercados públicos municipales en la ciudad de México. Su papel en la configuración de identidades territoriales y su relación con la formación del capital social”, ponencia

No obstante, de acuerdo con el Centro de Orientación Alimentaria, los hábitos de consumo se han ido modificando y paulatinamente se está privilegiando a pocas marcas y grandes cadenas comerciales.<sup>148</sup> Al respecto, es importante advertir que la competencia que ejercen los gigantes de la alimentación sobre los pequeños negocios tradicionales vulnera el derecho a la alimentación de las personas, no sólo el de los comerciantes cuyo nivel de vida depende de las ventas de su puesto sino también el de las y los consumidores a quienes se limita el acceso a los productos locales.<sup>149</sup>

Por último, es importante reconocer que tanto la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal como el PGDDF (cuadro 1.4) y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018 contienen normas y líneas de acción, respectivamente, que cubren el espectro de requerimientos señalados por la FAO en relación con el fomento del sector agrícola, por lo que la acción articulada de la administración pública local resulta imprescindible para alcanzar el objetivo fijado. Como se observa en el cuadro II.10, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018 se contempla la capacitación para el acceso al financiamiento con fines de comercialización, la implementación de programas de asistencia técnica, el manejo de tecnologías sustentables y la capacitación para el fomento de la integración de figuras asociativas.

**Cuadro II.10** El fomento y desarrollo agrícola en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018

<b>Eje estratégico. Desarrollo rural sustentable</b>	
<b>Meta sectorial</b>	<b>Políticas públicas</b>
Capacitar a productores en las materias de aprovechamiento sustentable, recursos naturales y producción agroecológica con el fin de que puedan acceder a financiamiento para la comercialización de productos rurales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedec y Sedema: dotar de capacitación a productores rurales y poseedores de tierra; y la producción, transformación y comercialización de alimentos libres de agroquímicos, pesticidas y transgénicos. De igual forma, en coordinación con la Sedeco, impulsar la producción sustentable a través de programas de asistencia técnica y financiamiento.</li> </ul>
<b>Eje estratégico. Productividad rural sustentable</b>	
Desarrollar ecotécnicas en las actividades económicas y productivas del sector rural y programas de manejo integral de tecnologías sustentables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedec, Sedeco, Seciti y Autoridad de la Zona Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la Humanidad en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta: coordinar los programas de asesoría, asistencia técnica en apoyo a la actividad productiva y de modernización de los prestadores de servicio de turismo alternativo.</li> </ul>
Desarrollar un estudio diagnóstico que identifique las zonas susceptibles de reconversión productiva para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedec, Sedema y Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT): vigilar el proceso normativo ambiental de las actividades de reconversión productiva y establecer un plan de negocios para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales.</li> </ul>

presentada durante el III Congreso Internacional de la Red SIAL Alimentación y Territorios, Baeza, 18 a 21 de octubre de 2006, p. 7.

<sup>148</sup> Julieta Ponce, *op. cit.*, p. 21.

<sup>149</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013, op. cit.*, p. 83.

**Cuadro II.10** El fomento y desarrollo agrícola en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018 (*continuación*)

<b>Eje estratégico</b> <b>Planeación económica rural</b>	
Consolidar la organización de los sectores agropecuario, forestal, piscícola, artesanal, de transformación y comercial para la capacitación de productores y su integración en figuras asociativas con el fin de comercializar sus productos en la red de circuitos cortos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sederec, Sedema y Autoridad de la Zona Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la Humanidad en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta: desarrollar herramientas estratégicas de atención a programas de infraestructura, conservación y desarrollo productivo en materia rural.</li> <li>• Sederec y Sedeco: establecer programas y actividades para incentivar y promover la inversión y el desarrollo productivo en materias agropecuaria, comercial y de servicios.</li> </ul>
Crear unidades de producción (vía capacitación y tecnificación) libres de agroquímicos, pesticidas y transgénicos; así como incrementar el número de productores y población que viven en las zonas urbanas y rurales con distintivo de calidad y buenas prácticas agrícolas en materia de aprovechamiento, uso del agua, sanidad e inocuidad en el periodo 2015-2018.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sederec, PAOT y Sistema de Aguas de la Ciudad de México: desarrollar el Programa de Difusión y Capacitación en materia de Producción de Alimentos Libres de Agroquímicos, Pesticidas y Transgénicos que permita la obtención del distintivo de calidad e inocuidad alimentaria y de aprovechamiento de recolección de agua; así como la mejora en la calidad del agua de canales y apantles en el periodo 2015-2018.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2014.

Por otra parte, en el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal se reconoce el derecho de las personas a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentarias, y a la educación alimentaria, tanto en lo individual y como al ser parte de una colectividad. Según la FAO, el Estado debe garantizar el acceso a los recursos fitogenéticos<sup>150</sup> y su uso constante sin restricciones excesivas, de tal manera que se permita a los criadores aumentar la variedad de las plantas y razas animales o adaptarlas para hacerlas más resistentes a nuevas enfermedades.<sup>151</sup>

En el texto de la ley se establece que es atribución de la Sederec conservar el conocimiento tradicional y los recursos fitogenéticos, promover su recolección, realizar estudios e inventarios sobre ellos y evaluar las amenazas. No obstante, no se incorporan medidas para difundir entre las y los agricultores el conocimiento sobre patentes de variedades vegetales, su registro y las infracciones en que puedan incurrir. Además, se contempla como atribución de la Sederec prevenir sobre la utilización de semillas transgénicas en la agricultura, mas no se prevén mecanismos para que se realice esta prevención y su articulación con otros programas o políticas contemplados en la ley.

<sup>150</sup> Los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA) se definen como cualquier material de origen vegetal, incluido el reproductivo y de propagación vegetativa, que contiene unidades funcionales de la herencia y que posee un valor real o potencial para la alimentación y la agricultura. Véase Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, “¿Qué son los recursos fitogenéticos?”, disponible en <<http://snics.sagarpa.gob.mx/rfaa/Paginas/recursos-fitogeneticos.aspx>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>151</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, *op. cit.*, p. 255.

El Estado también debe mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas y alimentarios al establecer normas para garantizar el acceso igualitario e impedir prácticas contrarias a la competencia.<sup>152</sup> En tal sentido, en la ley se obliga al Gobierno del Distrito Federal a establecer reglas claras y equitativas para el intercambio de productos en el mercado interior, procurar la articulación de la producción con la comercialización, propiciar un mejor abasto de alimentos, incentivar la celebración de convenios y esquemas de producción mediante la organización de los productores, fomentar la investigación de técnicas y procedimientos agrícolas, y proponer estímulos fiscales a las acciones de producción, reconversión, industrialización e inversión.

Asimismo, en dicha ley se alienta al Estado con el fin de que aumente la productividad y revitalice el sector agrícola, para lo cual se fomentará la integración de asociaciones y empresas rurales con el objetivo de apoyar el mejoramiento de los procesos de producción, industrialización y comercialización. Además, los programas para la promoción de las zonas de atención prioritaria tendrán, entre otros, los siguientes propósitos: impulsar la productividad mediante el acceso a activos; incrementar el acceso a tecnologías productivas; ayudar en el establecimiento de empresas rurales para integrar procesos de industrialización; mejorar la articulación de la cadena producción-consumo y diversificar las fuentes de ingreso; y acceder a los mercados financieros, de insumos, productos, laboral y de servicios. Cabe destacar que el fomento al comercio y la producción deben hacerse consultando a organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. Al respecto, se reconoce que las y los campesinos tienen derecho a expresar su opinión, a participar en cualquier organización o asociación para la protección de sus intereses, a expresarse en su idioma local, a no ser criminalizados por sus demandas y sus luchas, a resistir contra la opresión y a recurrir a la acción pacífica directa para proteger sus derechos.

Por último, se sugiere a los Estados que consideren la posibilidad de establecer y mantener redes de seguridad social y alimentaria para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. En dicho sentido, la referida ley prevé difundir programas para coadyuvar a superar la pobreza y estimular la solidaridad social y el cooperativismo, incluyendo programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares; para ello se elaborará un catálogo de necesidades locales en materia de desarrollo rural. También se contemplan apoyos económicos a las zonas y agentes más desfavorecidos económica y socialmente con el fin de reducir las desigualdades, los cuales deberán inducir y premiar la productividad, competitividad y rentabilidad en el medio rural para conseguir la permanente mejoría de la competitividad e ingreso de las y los productores.

## 2. Mapeo institucional en el Distrito Federal

Como se indicó en la revisión del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018, en materia de impulso a la producción agrícola confluyen los mandatos de diversas instituciones, cuyas atribuciones se presentan en el siguiente cuadro:

<sup>152</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, op. cit., p. 14.

**Cuadro II.11** Instituciones relacionadas con el desarrollo rural en el Distrito Federal

Sederec	Sedeco	Sedema	Seciti
<p>Proponer políticas y programas en materia de promoción y fomento agrícola en el ámbito rural; y promover y ejecutar acciones que tiendan al fomento de la productividad y rentabilidad de las actividades agrícolas, así como al rescate y producción sustentable de cultivos nativos.<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Desarrollo Rural.</li> </ul>	<p>Supervisar y evaluar los programas de abasto, comercio y distribución que se instrumenten, así como los proyectos de construcción y ampliación de mercados públicos, y los de ubicación y funcionamiento de mercados sobre ruedas, tianguis, concentraciones de comerciantes y bazares; y normar y supervisar sus operaciones y funcionamiento.<sup>2</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.</li> </ul>	<p>Participar en el análisis de viabilidad de los proyectos productivos para asegurar el desarrollo rural sustentable.<sup>3</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales.</li> </ul>	<p>Instrumentar las acciones que permitan generar proyectos innovadores que contribuyan a la creación, mejora, desarrollo o modernización de procesos, bienes o servicios que beneficien a la ciudadanía.<sup>4</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Innovación.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 119 *decimus*.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 51.

<sup>3</sup> *Ibidem*, artículo 56 *ter*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, artículo 119 *terdecies*.

### 3. Obligaciones del Estado

La *obligación de garantizar* implica que los Estados procuren acciones para facilitar que las personas o grupos más desfavorecidos, entre ellos las y los pequeños productores agrícolas, tengan acceso y hagan uso de los recursos y medidas que les aseguren medios de subsistencia.<sup>153</sup> La FAO recomienda implementar estrategias especiales para incrementar la productividad de los pequeños agricultores, con énfasis en el desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola, su distribución y comercialización. El aumento de la producción y la productividad en este sector contribuye a mejorar los resultados nutricionales de la población de dos maneras: mediante la generación de ingresos para los grupos cuya subsistencia depende de la agricultura y a través del aumento de la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos para todos los consumidores.<sup>154</sup>

Las estrategias de desarrollo agrícola se integran por cuatro componentes: *i)* servicios financieros y comerciales rurales; *ii)* organización rural; *iii)* investigación y tecnología agrícola, y *iv)* educación y extensión agrícola, los cuales se reseñan a continuación:

- *Servicios financieros y comerciales rurales.* A menudo los pequeños productores quedan aislados de los sistemas esenciales de apoyo tales como el crédito, la tecnología, la extensión y la educación agrícolas, todos los cuales son elementos necesarios para que aumenten la producción de

<sup>153</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>154</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, *op. cit.*, p. 42.

alimentos y contribuyan a la seguridad alimentaria. Los agricultores necesitan tener acceso al capital financiero a corto plazo para la compra de insumos agrícolas —el cual podría ser reembolsado después de la cosecha— y para la incorporación de mejoras o la compra de tecnología con el fin de incrementar los rendimientos, lo que resulta imposible si no se tiene acceso a créditos de largo plazo.

Al mismo tiempo, el acceso limitado de los pequeños productores a los servicios de comercialización o la inexistencia de éstos complica la venta de sus productos. Sin embargo, la infraestructura y las organizaciones de comercialización tampoco parecen estar adaptadas para ocuparse de la producción en pequeña escala o para los tipos de cultivo de los que se encargan los pequeños productores.<sup>155</sup>

- *Organizaciones rurales.* Las cooperativas, las organizaciones campesinas, los sindicatos y otras agrupaciones similares constituyen una de las formas más efectivas mediante las cuales los pequeños productores pueden acceder a los recursos, tomar decisiones y contar con mayores oportunidades. Al estar afiliados pueden obtener acceso a las tecnologías, información, capacitación y crédito. Además, les permite compartir los costos y los beneficios de los servicios a los cuales no podrían tener acceso por sí solos; y contribuyen a que los intereses del gremio sean escuchados en los procesos de toma de decisiones. Por último, la institucionalización de actividades como la elaboración, almacenamiento y comercialización de alimentos permite aumentar los intercambios y tener acceso a los mercados.<sup>156</sup>
- *Investigación y tecnología agrícola.* La mayor parte de la investigación agrícola se ha concentrado en aumentar el rendimiento de los productos comerciales y de los cereales básicos, descuidando aspectos que tengan en consideración las necesidades de los pequeños agricultores y desaprovechando sus conocimientos sobre los métodos de cultivo tradicionales, las variedades vegetales autóctonas y las técnicas de adaptación a las condiciones locales. Así, rara vez éstos tienen acceso a paquetes tecnológicos pensados para las variedades de cultivos que utilizan o las condiciones que enfrentan.<sup>157</sup>
- *Educación y extensión agrícola.* Los programas de extensión agrícola brindan a los pequeños productores información básica sobre las nuevas tecnologías, las variedades de cultivos y las oportunidades del mercado. Sin embargo, por lo general se concentran en los cultivos comerciales y no en los cultivos de subsistencia que pueden ser la clave para la seguridad alimentaria de los hogares. Para que tales programas puedan satisfacer las necesidades prioritarias de las y los pequeños productores es necesario que los escuchen a través de métodos participativos.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Género. La clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción sobre género y desarrollo*, Roma, FAO, 2003, disponible en <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/Y3969S/Y3969S00.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> *Idem.*

#### 4. Elementos para una política pública con enfoque de derechos humanos

##### a) OBJETIVO

Impulsar el desarrollo del sector agrícola para garantizar el acceso, disponibilidad, asequibilidad y diversidad de los alimentos, y que con ello se contribuya a la realización del derecho humano a la alimentación.

**Cuadro II.12** Orientaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Estrategias	Líneas de acción	Metas
<p>Ajustar el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018 para que contemple políticas públicas que atiendan íntegramente los cuatro elementos de las estrategias de desarrollo agrícola definidos por la FAO.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar la compra de alimentos a los pequeños agricultores locales, a quienes el Estado pudiera garantizar un precio mínimo.<sup>1</sup></li> <li>2. Ofrecer créditos de corto y largo plazos para la compra de insumos agrícolas o la incorporación de tecnologías.</li> <li>3. Promover el consumo de los alimentos ofertados en puntos de venta tradicionales como mercados públicos, mercados sobre ruedas, tianguis o bazares, entre otros.</li> <li>4. Mejorar las capacidades de gestión comercial de los pequeños productores agrícolas.</li> <li>5. Concertar alianzas con las organizaciones de comercialización de alimentos para la compra a los pequeños productores agrícolas.</li> <li>6. Impulsar la investigación científica relacionada con los cultivos tradicionales, las variedades vegetales autóctonas y las técnicas de adaptación a las condiciones locales.</li> <li>7. Desarrollar programas de transferencia de tecnología agrícola dirigidos a los pequeños productores.<sup>2</sup></li> <li>8. Conceder estímulos fiscales para las comercializadoras de alimentos que adquieran los productos de las y los pequeños productores locales.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018, ajustadas según los mandatos de la FAO. Plazo: un año.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por el CIADH con base en:

<sup>1</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter. *Adición. Misión a México*, párr. 25.

<sup>2</sup> *Género. La clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción sobre género y desarrollo*, Roma, FAO, 2003, 10 pp., disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/Y3969S/Y3969S00.pdf>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.



### **III. Consideraciones finales**



**E**l enfoque de derechos humanos es una herramienta metodológica auxiliar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En el marco del derecho a la alimentación, dicha perspectiva propone la construcción de un contexto en el cual todas las personas sin excepción puedan alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o adquiriéndolos en el mercado. Así, desde este enfoque las políticas públicas en materia de alimentación deben:

- a) Orientarse a la satisfacción del derecho de las personas al acceso y disposición física y económica de alimentos adecuados, culturalmente aceptables, inocuos y sostenibles.
- b) Reconocer a las personas como titulares del derecho a la alimentación y no como beneficiarias.
- c) Estar dirigidas a la realización progresiva del derecho a la alimentación como su objetivo específico.
- d) Asumir que el Estado tiene obligaciones que no están sujetas a la voluntad política y debe responder por sus acciones u omisiones.
- e) Habilitar mecanismos y recursos para poder exigir la reparación de las violaciones al derecho a la alimentación.
- f) Incorporar los principios de igualdad y no discriminación, participación, y transparencia y rendición de cuentas en su proceso de elaboración, seguimiento y evaluación.

De manera particular, son obligaciones del Estado en relación con el derecho a la alimentación:

- I. Adecuar su marco jurídico interno, asegurándose de que regule todos los aspectos del sistema alimentario –producción, elaboración, distribución y consumo de alimentos–; reconozca y desarrolle las obligaciones del Estado en materia alimentaria –respetar, proteger, garantizar y promover–; prevea mecanismos en casos de violaciones al derecho a la alimentación; oriente la implementación de políticas, proyectos y programas para la realización progresiva de este derecho; y clarifique el mandato de las autoridades a quienes se pueden exigir cuentas por sus acciones u omisiones.
- II. Adoptar una estrategia en materia alimentaria basada en la evaluación de las leyes, políticas y programas vigentes; y reconocer la interdependencia del derecho a la alimentación con los derechos a la salud, a la educación, al trabajo y a la protección social. Procurar que en ella se

- fijen objetivos y metas claros; y se le dote de recursos humanos, institucionales y financieros para su ejecución. Asimismo, que dicha estrategia sea elaborada con la participación de todas las partes interesadas, que esté orientada a la realización progresiva de todos los componentes del derecho, que aborde la integralidad del sistema alimentario, que identifique las necesidades alimentarias de los grupos más vulnerables, y que esté dotada de un mecanismo de monitoreo y rendición de cuentas.
- III. Asegurar que las personas en situación de vulnerabilidad mejoren sus ingresos o tengan acceso a los recursos que les permitan satisfacer su derecho a la alimentación. Cuando éstas no puedan hacerlo por sí mismas, implementar programas de asistencia alimentaria, en el marco de una estrategia integral de protección social, los cuales deberán ser revisados periódicamente para comprobar que *de jure* o *de facto* no se está obstaculizando el acceso a ellos.
  - IV. Proteger a las personas contra los actos de las empresas que supongan o puedan devenir en una violación a su derecho a la alimentación. Para ello deberá establecer en los contratos o a través de la legislación las responsabilidades de aquéllas en materia de derechos humanos, orientarles para cumplir dichos deberes, exigirles que rindan cuentas sobre cómo previenen que sus actividades tengan impacto en el derecho humano a la alimentación, y sancionarles en caso de incumplimiento de la normatividad.
  - V. Poner a disposición de las personas información accesible, comprensible y adecuada a su edad o nivel de estudios sobre los hábitos alimenticios, la promoción de la actividad física y el deporte, las prácticas de higiene, los derechos a la salud y a la alimentación, y las obligaciones de los gobiernos en estas materias. Dicha información puede integrarse a los planes de estudio o difundirse en los servicios de salud u otros espacios públicos para que esté al alcance de todas las personas. Además, deberá adoptar medidas para atender los problemas de malnutrición –desnutrición, carencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad–; y promulgar una regulación eficaz sobre la comercialización de los alimentos al supervisar la mercadotecnia y la publicidad de la comida rápida y las bebidas ricas en cafeína u otras sustancias nocivas, limitar la exposición de las y los niños a tales alimentos y controlar su disposición en las escuelas.
  - VI. Proporcionar a las personas información objetiva y completa sobre las prácticas apropiadas de lactancia, el periodo de lactancia natural exclusiva y continua, y el momento de introducción de alimentos complementarios. Asegurarse de poner a disposición de las madres la ayuda especializada del personal de salud para iniciar y mantener la lactancia y cómo prevenir dificultades en su ejercicio, y garantizar que las y los empleadores respeten los derechos de las trabajadoras en el contexto de la alimentación, posibilitando la lactancia en condiciones adecuadas en el lugar de trabajo, la extracción y almacenamiento de la leche, y la reducción del horario de trabajo para la lactancia al comienzo o al final de la jornada. Asimismo, deberá asegurarse de incorporar a su marco normativo las disposiciones del Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Lecha Materna y vigilar que los medios de comunicación proporcionen información exacta, actualizada y objetiva sobre la lactancia y la crianza.
  - VII. Implementar estrategias para incrementar la productividad de las y los pequeños productores, así como eliminar los obstáculos para el desarrollo del sector rural en cuatro ámbitos: *i*) acceso a sistemas de apoyo como créditos, tecnología y educación agrícolas; *ii*) acceso a servicios de comercialización y capacitación; *iii*) promoción de la organización (cooperativas, organizaciones campesinas, sindicatos, etc.), y *iv*) fomento a la investigación agrícola a partir de las necesidades de las y los pequeños productores (métodos de cultivo, variedades vegetales y técnicas de adaptación a las condiciones locales).

Como se revisó en el presente documento, algunos obstáculos de tipo estructural y otros problemas específicos obstruyen el goce efectivo del derecho a la alimentación para todas las personas en el Distrito Federal. Enseguida se enlistan las orientaciones puntuales que, a partir de los estándares internacionales en la materia, la CDHDF propone al Gobierno del Distrito Federal para superarlos. Tales estrategias son:

#### **A. Marco jurídico interno**

1. Reformar la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal con el fin de alinearla a los estándares internacionales del derecho, particularmente los definidos por la FAO.
2. Revisar y ajustar en consecuencia las leyes cuya materia esté relacionada con el derecho a la alimentación para armonizarlas con los estándares internacionales.

#### **B. Organización programático-institucional**

3. Diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar un programa general y los programas delegacionales para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el Distrito Federal.
4. Diseñar el mecanismo para la operación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.

#### **C. Programas de asistencia social**

5. Implementar programas sociales que, además de atender las necesidades de nutrición de las personas en situación de vulnerabilidad, favorezcan el acceso de éstas a servicios esenciales en las áreas de salud, agua y saneamiento, educación y vivienda.
6. Revisar y ajustar las reglas de operación de los programas de asistencia social que integran el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.

#### **D. Personas privadas de la libertad en centros de reclusión**

7. Revisar y adecuar, a partir de los estándares en la materia, el contenido de los contratos o cualquier otro documento por el que se delegue la prestación de servicios de alimentación.
8. Implementar un plan de acción para mejorar las condiciones de reclusión en lo relativo al derecho a la alimentación.

#### **E. Salud y educación nutricional**

9. Diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar medidas sobre salud y educación nutricional.

**F. Lactancia materna**

10. Evaluar, a partir de los estándares definidos por la OMS y Unicef, la implementación en el Distrito Federal de la estrategia Hospital Amigo del Niño y de la Madre y la Guía técnica para la lactancia materna.
11. Integrar a la estrategia general para la realización progresiva del derecho a la alimentación medidas para la promoción, garantía y protección de la lactancia materna y la alimentación de las y los lactantes.

**G. Fomento a la protección y el desarrollo rural**

12. Ajustar el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018 para que contemple políticas públicas que atiendan íntegramente los cuatro elementos de la estrategia de desarrollo agrícola definidos por la FAO.

## Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIADH	Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CJSL	Consejería Jurídica y de Servicios Legales.
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Corena	Comisión de Recursos Naturales.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DIF-DF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
Evalúa-DF	Consejo de Evaluación del Distrito Federal.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
Ficeda	Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México.
Flacso-México	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
GDF	Gobierno del Distrito Federal.
IAAM-DF	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
Iasis	Instituto de Asistencia e Integración Social.
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Indeporte	Instituto del Deporte del Distrito Federal.
Injuve-DF	Instituto de la Juventud del Distrito Federal.
Inmujeres-DF	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública.
Locatel	Servicio Público de Localización Telefónica.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.

OMS	Organización Mundial de la Salud.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
PAOT	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
PGDDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Prosoc	Procuraduría Social del Distrito Federal.
RFAA	Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Seciti	Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal.
Sedeco	Secretaría de Desarrollo Económico.
Sedema	Secretaría del Medio Ambiente.
Sederec	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.
Sedesa	Secretaría de Salud del Distrito Federal.
Sedeso	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.
SEDF	Secretaría de Educación del Distrito Federal.
SGDF	Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
SSDF	Secretaría de Salud del Distrito Federal.
STYFE	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

## Bibliografía

### Publicaciones y artículos

- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la Cepal*, núm. 88, abril de 2006, pp. 35-50.
- Beduschi, Luiz Carlos, *et al.*, “Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe”, en Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional*, FAO, 2014, pp. 36-55.
- Blondeau, Simon, *Institutional framework for the right to adequate food*, FAO (Estudio temático, núm. 2), 2014, 13 pp.
- Castañeda Jaimes, Alberto, “Recursos humanos y materiales”, en *Fragmentos históricos de una gran institución*, México, GDF/SSDF, 2006.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014. Derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, vol. IV, México, CDHDF, 2015, 180 pp.
- , *Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*, México, CDHDF, 2015, 142 pp.
- , *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, 170 pp.
- , *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006, 348 pp.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Glosario. Términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/prensa/6102.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- , “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval, 122 pp., disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos*

- humanos. *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 98), 2002, pp. 663-686.
- Gándara, Manuel, e Ileana Ruíz, “Educación en y para los derechos humanos”, en *Educación en derechos humanos. La universidad por la vigencia efectiva de los derechos humanos*, Caracas, UCAB/Ausjal/IIDH, 2006, pp. 17-46.
- Gastelum Lage, Jesús, “Agricultura y desarrollo rural en el Distrito Federal”, en *Bien Común*, año XVII, núm. 201, septiembre de 2011, pp. 73-80, disponible en <<http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc201/BC201.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal*, Cuernavaca, INSP, 2013, 111 pp.
- Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, 190 pp.
- Nash Rojas, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, 2ª ed., Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile/AECID, 2009, 489 pp.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Viena, UNODC, 2010, 52 pp.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2006, 40 pp.
- , y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación adecuada*, Ginebra, OACNUDH/FAO (Folleto informativo, núm. 34), 2010, 58 pp.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos: guía para la formulación*, Bogotá, OACNUDH Colombia, 2009, 102 pp.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 2), 2013, 22 pp.
- , *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, FAO, 2005, 42 pp.
- , *El derecho a la alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, FAO, 2014, 23 pp.
- , *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 1), 2013, 13 pp.
- , *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, Roma, FAO, 2013, 109 pp.
- , *Evaluación del derecho a la alimentación*, Roma, FAO (Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, núm. 7), 2013, 38 pp.
- , *Género. La clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción sobre género y desarrollo*, Roma, FAO, 2003, 10 pp., disponible en <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/Y3969S/Y3969S00.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- , *Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*, Roma, FAO, 2013, 70 pp.

- , *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*, Roma, FAO (El derecho a la alimentación, libro 3), 2014, 8 pp.
- , *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, FAO (El derecho a la alimentación, libro 1), 2010, 343 pp.
- , y Organización Mundial de la Salud, *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos. Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, Roma, FAO/OMS (Estudios FAO: Alimentación y Nutrición, núm. 76), 2003, 91 pp.
- Organización Mundial de la Salud, *Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño*, Ginebra, OMS, 2003, 30 pp.
- Organización Panamericana de la Salud, *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas*, Washington, D. C., OPS, 2011, 30 pp.
- , et al., *La iniciativa Hospital amigo del niño, revisada, actualizada y ampliada para la atención integral*, Washington, D. C., OPS/OMS/Unicef, 2009.
- Ponce, Julieta, “La vulnerabilidad del derecho a la alimentación en el DF”, en *dfensor*, año x, núm. 9, septiembre de 2012, pp. 18-25.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*, 3ª ed., PESA, 2011, disponible en <<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Robles Berlanga, Héctor Manuel, *Los pequeños productores y la política pública*, México, Fundar. Centro de Análisis e Investigación/Subsidios al campo en México, 2013, 28 pp.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *Diagnóstico del sector rural en el Distrito Federal*, México, Sagarpa/Sederec, julio de 2009.
- Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Estrategias para la prevención y control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes en el Distrito Federal 2014*, México, Sedesa, 2014, disponible en <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22218/EstrategiaSODDistritoFederal.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, 156 pp.
- Stein, Ernesto, et al. (coords.), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, D. C., BID/Planeta, 2006, 314 pp.
- Torres Salcido, Gerardo, y Mario del Roble Pensado Leglise, “Los mercados públicos municipales en la ciudad de México. Su papel en la configuración de identidades territoriales y su relación con la formación del capital social”, ponencia presentada durante el III Congreso Internacional de la Red SIAL Alimentación y Territorios, Baeza, 18 a 21 de octubre de 2006, 34 pp.
- Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, junio de 2011, pp. 35-65.
- , y Sandra Serrano, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (col. reformADH, módulo 5), 2013, 42 pp.

## Instrumentos internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *La extrema pobreza y los derechos humanos. Nota del secretario general. Informe de la relatora sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/66/265, 4 de agosto de 2011.
- Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Lecha Materna, aprobado por la 34ª Asamblea Mundial de la Salud en su Resolución WHA34.22 del 21 de mayo de 1981.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), E/C.12/1999/5, aprobada en el 20º periodo de sesiones, Ginebra, 12 de mayo de 1999.
- , Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, aprobada en el 22º periodo de sesiones, Ginebra, 11 de mayo de 2000.
- , Observación General núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, aprobada en el 42º periodo de sesiones, Ginebra, 2 de julio de 2009.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, aprobada en el 80º periodo de sesiones, 29 de marzo de 2004.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, aprobada en el 40º periodo de sesiones, Ginebra, 20 de septiembre de 2006.
- , Observación General núm. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), CRC/C/GC/15, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013.
- , Observación General núm. 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, CRC/C/GC/16, aprobada en el 62º periodo de sesiones, 17 de abril de 2013.
- , *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Misión a México*, A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012.
- , *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.
- , *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler*, A/HRC/7/5, 10 de enero de 2008.
- Consejo de Europa, Recomendación 2006 (2) del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, adoptada por la Comisión de Ministros, 11 de enero de 2006.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, A/CONF.39/27, aprobada en Viena el 23 de mayo de 1969.

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989.
- Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, aprobada por la 57ª Asamblea Mundial de la Salud en su Resolución WHA57.17 del 22 de mayo de 2004.
- Ley marco. Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, aprobada durante la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 30 de noviembre a 1 de diciembre de 2012.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 88ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2000.
- , Recomendación núm. 191 sobre la protección de la maternidad, adoptada por la Conferencia General de la OIT durante su 88ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2000.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.
- Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, A/69/L.85, proyecto de Resolución presentado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de agosto de 2015.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955; y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (xxiv) del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXI) del 13 de mayo de 1977.

### **Jurisprudencia de organismos internacionales**

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160.
- , *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245.
- , *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.
- , Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, serie A, núm. 14.

## Normatividad nacional y local

- Acuerdo por el que se ordena la creación del “Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México” que coordine la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de octubre de 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 10 de julio de 2015.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014.
- Estatuto Orgánico de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de octubre de 2007.
- Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de septiembre de 2014; última reforma publicada el 30 de enero de 2015.
- Guía técnica para la lactancia materna, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de junio de 2015.
- Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de marzo de 2000; última reforma publicada el 6 de febrero de 2007.
- Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de diciembre de 2011; última reforma publicada el 9 de abril de 2014.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001; última reforma publicada el 12 de enero de 2012.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de enero de 2008; abrogada el 8 de diciembre de 2011.
- Ley de Educación del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de junio de 2000; última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.
- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de octubre de 2008; última reforma publicada el 13 de noviembre de 2015.
- Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 23 de marzo de 2015.
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009; última reforma publicada el 23 de noviembre de 2010.
- Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de febrero de 2002; última reforma publicada el 9 de agosto de 2013.
- Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004; última reforma publicada el 7 de noviembre de 2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998; última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; última reforma publicada el 27 de noviembre de 2015.
- Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de octubre de 2008; última reforma publicada el 8 de octubre de 2014.

- Manual Administrativo de la Secretaría de Salud, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008.
- Manual Administrativo del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de febrero de 2009.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de septiembre de 2013.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2014.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2014.
- Programa Sectorial de Salud 2013-2018, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de octubre de 2014.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000.

### **Páginas de internet**

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Anexo estadístico de pobreza en México. Anexo estadístico 2014”, disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- , “Resultados de pobreza por municipio 2010. Anexo estadístico de la medición de pobreza por municipio 2010”, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Diez pasos hacia una feliz lactancia natural”, disponible en <<http://www.unicef.org/spanish/sowc98sp/slight2.htm>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Instituto Nacional de Salud Pública, “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Evidencia para la política pública en salud. Deterioro de la lactancia materna: dejar las fórmulas y apegarse a lo básico”, disponible en <<http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/DeterioroPracLactancia.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, “¿Qué son los recursos fitogenéticos?”, disponible en <<http://snics.sagarpa.gob.mx/rfaa/Paginas/recursos-fitogeneticos.aspx>>, página consultada el 30 de noviembre de 2015.





*Informe especial. El derecho a la alimentación en el Distrito Federal. Parte II.*  
*Orientaciones de política pública con enfoque de derechos humanos*  
se terminó de editar en diciembre de 2015.  
Para su composición se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro.

En el marco del Programa de Derechos Humanos  
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado  
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
edita este material en versión electrónica para reducir  
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos  
y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos  
del Distrito Federal**

**Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

**Unidades desconcentradas**

**Norte**

Payta 632  
col. Lindavista,  
del. Gustavo A. Madero,  
07300 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

**Sur**

Av. Prol. Div. del Norte 815,  
col. Jardines del Sur,  
del. Xochimilco,  
16050 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755

**Oriente**

Campeños 398,  
col. Santa Isabel Industrial,  
del. Iztapalapa,  
09820 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754

**Centro de Consulta y Documentación**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)



En la **CDHDF**  
*cuidamos tus derechos*

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)



**COANUTRICIÓN**  
NUTRIR ES PREVENIR



Centro de Derechos  
Humanos  
Fray Francisco  
de Vitoria O.B.A.C.



 @CDHDF

 /CDHDF1

 @CDHDF