

Obra Jurídica Enciclopédica

En Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario

COORDINADORES DE LA OBRA

JUAN PABLO PAMPILLO BALIÑO

MANUEL ALEXANDRO MUNIVE PÁEZ

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

COORDINADORES DEL VOLUMEN

RAÚL PÉREZ JOHNSTON

GRACIELA RODRÍGUEZ MANZO

RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ



EDITORIAL
PORRÚA



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
E INFORMÁTICA JURÍDICA

C10
340.082
013.10

ESCUELA LIBRE DE DERECHO

Rector

FAUZI HAMDAN AMAD

Junta Directiva

FRANCISCO JOSÉ SIMÓN CONEJOS
LUIS MANUEL DÍAZ MIRÓN ÁLVAREZ
PASCUAL ALBERTO OROZCO GARIBAY
JOSÉ ÁNGEL VILLALOBOS MAGAÑA
MAURICIO OROPEZA ESTRADA

Consejo de Investigación e Informática

FAUZI HAMDAN AMAD
PASCUAL ALBERTO OROZCO GARIBAY
FRANCISCO DE ICAZA DUFOR
GISELA OSCÓS SAID
PABLO HERNÁNDEZ-ROMO VALENCIA
JUAN PABLO PAMPILLO BALIÑO

Director del Centro de Investigación e Informática Jurídica

JUAN PABLO PAMPILLO BALIÑO

Coordinadores del CIJ

MANUEL ALEXANDRO MUNIVE PÁEZ
ARMANDO TRIGO RIZO
ARTURO O. DAMIÁN MARTÍN
OSCAR SERVÍN GONZÁLEZ

OBRA JURÍDICA ENCICLOPÉDICA

JUAN PABLO PAMPILLO BALIÑO
MANUEL ALEXANDRO MUNIVE PÁEZ

Coordinadores de la obra

DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS
DERECHOS HUMANOS

RAÚL PÉREZ JOHNSTON
GRACIELA RODRÍGUEZ MANZO
RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ

Coordinadores del volumen

Presentación por el Rector

FAUZI HAMDAN AMAD



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15

MÉXICO, 2012



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
E INFORMÁTICA JURÍDICA

SIG. TOPOGRÁFICA

340.082

013.10

No. ADQUISICIÓN
200063350

DONACIÓN (X)
COMFKA ()

Primera edición: 2012

Copyright © 2012

Esta obra y sus características son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, SA de CV 07
 Av. República Argentina 15 altos, col. Centro, 06020, México, DF
 www.porrúa.com

Queda hecho el depósito que marca la ley

Derechos reservados

**ESCUELA LIBRE DE DERECHO
 BIBLIOTECA**

ISBN 978-607-09-1122-4



IMPRESO EN MÉXICO
 PRINTED IN MEXICO

Contenido

PRESENTACIÓN POR EL RECTOR.....	XI
COORDINACIÓN DE LA OBRA.....	XVII
PRESENTACIÓN DEL VOLUMEN.....	XXI

PRIMERA PARTE

MÉXICO ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una visión de la historia del caso Radilla en nuestro Tribunal Constitucional.....	3
Karlos Castilla Juárez	
La nueva dimensión de la libertad de expresión a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el ciberespacio.....	37
Laura Coronado Contreras	
El deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno. Análisis del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su impacto en el orden jurídico nacional.....	53
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Carlos María Pelayo Möller	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el período 2007-2009.....	101
Sergio García Ramírez Julieta Morales Sánchez	
Incidencia de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la actividad jurisdiccional mexicana: actualidad y desafíos.....	141
Luis González Placencia Julieta Morales Sánchez	

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del cumplimiento de la sentencia del <i>caso Radilla Pacheco</i>	167
Arturo Guerrero Zazueta	
La funcionalidad de la vinculación de México con el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, en particular el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	209
Alejandro Negrín	
Alejandro Alday	
La obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el Poder Judicial Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de Tribunal Constitucional	241
Raúl Pérez Johnston	
Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del Estado Mexicano. Apuntes desde el proceso de ejecución e implementación	283
Héctor Alberto Pérez Rivera	
La reforma de 2009 al mecanismo de medidas cautelares	309
Graciela Rodríguez Manzo	
Las reformas al Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el <i>locus standi in iudicio</i> de las víctimas de violaciones de Derechos Humanos	329
Yuria Saavedra Álvarez	
Derecho a la alimentación: ¿una condena inminente para México?	351
Ricardo Antonio Silva Díaz	
Los límites de la jurisdicción militar en la jurisprudencia interamericana	387
Fernando Silva García	
La suspensión del juicio contra Thomas Lubanga: conciliando la justicia penal y los derechos del acusado	409
Patricia Villa Berger	

SEGUNDA PARTE

COMENTARIOS RESPECTO DE DECISIONES
CONTENCIOSAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO
RELACIONADAS CON EL ESTADO MEXICANO

El caso Martín del Campo, un ejemplo de desacato del Estado mexicano a la justicia internacional	425
Sergio Méndez Silva	
Los avances en el orden jurídico mexicano a partir del caso Castañeda. La justiciabilidad de los derechos políticos y las candidaturas independientes	437
Santiago Corcuera Cabezut	
La sentencia de "campo algodonero": un avance para el acceso a la justicia de las mujeres	449
Karla Michel Salas	
México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: implicaciones del caso Rosendo Radilla Pacheco	465
Humberto Francisco Guerrero Rosales	
Violencia institucional castrense contra las mujeres indígenas en México: los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú ante la Corte Interamericana	479
Cristina Hargada Fernández	
Comentarios con relación a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída al caso "Cabrera García y Montiel Flores vs. México"	495
Jaqueline Sáenz Andujo	
Stephanie Erin Brewer	

Derecho a la alimentación: ¿una condena inminente para México?

RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ¹

RESUMEN

El derecho a la alimentación es un derecho social cuya protección en México ha resultado problemática, por su máxima indeterminación, su naturaleza compleja, por el cúmulo de normas internacionales que lo regulan y su reciente incorporación al ordenamiento jurídico mexicano. El presente artículo pretende resolver algunos de esos conflictos, a partir de un esquema de teoría del derecho, la referencia a tratados internacionales y la aproximación de la Corte Interamericana a la defensa de este derecho, con la finalidad de identificar la forma en que deben delimitarse las obligaciones correlativas del mismo, para brindar herramientas que intenten resolver dos casos en México de los que se puede desprender un incumplimiento a ese derecho.

INTRODUCCIÓN

En el año dos mil once el ordenamiento jurídico mexicano tuvo una serie de modificaciones que van, desde reformas constitucionales, hasta la emisión de nuevos criterios jurisdiccionales. Ello ha provocado que la aproximación al Derecho ya no sea la misma, pues el reconocimiento expreso y vinculante de los derechos humanos² ha hecho que varíe nuestra percepción del mismo.

¹ Agradezco al Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho las facilidades brindadas para la elaboración del presente documento; así como a los estudiantes Diego Casillas Arce y Diana Nava Muciño.

² Se entiende por derechos humanos: aquellas estructuras jurídicas complejas que protegen un valor determinado, en una norma jurídica primaria, debido a circunstancias históricas, sociales y políticas; con lo cual se pretende dejar a un lado la concepción naturalista en la cual se les considera derechos innatos al hombre; por lo que conforme a la definición que se aporta, el término adecuado sería el de "derechos fundamentales"; sin embargo, se opta por el término "derechos humanos" para ser congruentes con la terminología utilizada por la Constitución Mexicana. Respecto a los conflictos terminológicos véase Juan

Así, el texto constitucional, dentro de las reformas publicadas el 10 de junio de 2011, creó en el artículo 1º un bloque de constitucionalidad, en el que se incluyen como normas de jerarquía primaria, hipótesis normativas que no están expresamente establecidas en el texto constitucional, tales como aquellos derechos humanos contemplados en tratados internacionales.

Dicho conglomerado de normas genera, sin duda, conflictos en su aplicación; ello en virtud de las lagunas o antinomias que se provocan a partir del número considerable de hipótesis que regulan la misma materia. En aras de su resolución, el propio Poder Reformador incorporó en el referido precepto dos métodos interpretativos, generalmente utilizados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, conocidos como: interpretación conforme y el principio *pro homine*.

No obstante esos métodos de interpretación, los operadores jurídicos se enfrentarán a un problema específico en la aplicación de los derechos humanos en virtud de su característica de máxima indeterminación. En efecto, ese tipo de derechos tienen como característica inherente estar redactados de forma sucinta, como diría Alexy el: “[...] lapidario y vacío de las declaraciones del texto constitucional [...]” por lo que sólo es factible delimitar lo que representan los derechos fundamentales a partir de los distintos volúmenes que integran las sentencias del Tribunal Constitucional.³

En esas condiciones, y de manera específica los tribunales, al resolver cuestiones de hecho, se topan con la indeterminación de derechos fundamentales, en virtud de que se enfrentan a hipótesis normativas escuras que no permiten resolver el caso en un ejercicio de subsunción. En efecto, los derechos humanos tienen como característica inherente estar redactados de forma general, con la finalidad de evitar “ataduras” jurídicas que impidan su futura aplicación en contextos determinados.

Así, ante la existencia de problemas jurídicos en los que se involucre la aplicación de derechos humanos indeterminados, el primer paso que debe de seguir el operador es delimitar la existencia del derecho subjetivo a partir del desglose de las obligaciones que permitan garantizar estos derechos.

En esa línea de ideas, el presente trabajo plantea la problemática específica del desglose de un derecho humano: el derecho a la alimentación, recientemente incorporado en la reforma al artículo 4 constitucional mexicano, de 13 de octubre de 2011. En dicha hipótesis, el legislador primario entiende que toda persona tiene derecho a la alimentación nu-

Antonio Cruz Parcero, “El lenguaje de los derechos” Trotta, Madrid, 2007, pp. 21-66; Luis María Díez Picasso, “Sistema de Derechos Fundamentales” Civitas, Madrid, 2008, p. 598.

³ Robert Alexy, “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático” en Neoconstitucionalismo, Trotta, Madrid, 2005, pp. 35-37.

tritiva, suficiente y de calidad e impone la obligación del Estado de garantizarlo

En razón de ello, la presente investigación pretende responder ¿qué es el derecho a la alimentación? ¿de qué forma están vinculadas las autoridades a su cumplimiento? ¿cuáles son las herramientas que tiene el Juez para lograr la protección de este derecho? Interrogantes que encontrarán respuesta a partir del estudio de los distintos ordenamientos que lo regulan, tanto nacionales como internacionales.

Para el desglose de dicho derecho se tomará inicialmente lo que establece el texto constitucional, posteriormente se definirán sus alcances y se determinarán las obligaciones correlativas impuestas a los sujetos pasivos. Dicho ejercicio se complementará con lo que disponen los tratados internacionales y las resoluciones emitidas por los órganos creados en los referidos instrumentos, para así llegar al sistema interamericano y su jurisprudencia, de la cual podremos identificar algunas herramientas que determinen los alcances de su implementación.

Finalmente, en un apartado posterior, identificaremos diversos problemas existentes en México que podrían provocar la inminente intervención del Poder Judicial para la solución de conflictos que involucren la delimitación y aplicación del derecho a la alimentación; por lo que con base en las herramientas previamente identificadas y un caso de derecho comparado, se propondrá un esquema muy genérico de cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos pasivos que proteja el derecho humano.

I. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

El derecho a la alimentación es un derecho humano; como tal, es una estructura jurídica compleja que protege un valor determinado, en una norma jurídica primaria, por las circunstancias históricas, sociales y políticas. Dicha estructura se compone de distintas relaciones jurídicas, las cuales a su vez, están estructuradas con un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto. Este último consistente en una prestación de dar, hacer o no hacer; así, siguiendo la argumentación de Laporta, se trata de un “derecho racimo” pues se estructura con obligaciones de distinto tipo.

En esta línea de ideas y de acuerdo a su naturaleza, el derecho a la alimentación es un derecho prestacional; por tratarse de una prerrogativa del individuo de exigir al Estado algo que podría suministrarse por sí mismo, sin embargo no le es posible hacerlo por carecer de medios financieros suficientes y por no existir en el mercado una oferta suficiente.⁴ En ese sentido, ante la carencia de dichas condiciones que permitan

⁴ Robert Alexy, “Derechos sociales fundamentales” en Derechos sociales y derechos de las minorías, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 69.

el suministro de alimentos por parte de cada individuo, el objeto esencial o mínimo —aunque no exclusivo en este tipo de derechos— es una prestación de carácter positivo, que se traduce en un dar, esto es, en el otorgamiento de algún bien o servicio.

De la misma forma, la teoría de Alexy clasifica los derechos fundamentales sociales⁵ en normas vinculantes o no vinculantes, las cuales pueden otorgar derechos subjetivos a los individuos o normas objetivas que obligan al Estado, mismos que, a su vez, pueden ser definitivos o *prima facie*. En esas condiciones, es factible afirmar que el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 4 de la Constitución Mexicana es un derecho subjetivo vinculante y definitivo.

Es subjetivo toda vez que la norma constitucional individualiza el derecho para toda persona, lo que significa que ante cualquier lesión cometida por el sujeto pasivo, es decir ante el incumplimiento de una obligación por parte del Estado, el sujeto activo está legitimado para interponer un recurso que corrija dicho incumplimiento.

De la misma forma, es vinculante en virtud de la posibilidad de exigir de manera coactiva al sujeto pasivo, en este caso el Estado, el cumplimiento de su obligación a través de los medios que establece el ordenamiento jurídico; ya que en su defensa es posible promover un juicio de amparo; aunado a que, de ganarse, la autoridad podría ser destituida de su cargo en caso de ser contumaz en el cumplimiento.

Asimismo, es definitivo en virtud de que la Constitución determina las condiciones en las que debe de otorgarse la alimentación, pues debe ser: nutritiva, suficiente y de calidad. De ahí que no exista para el Estado la posibilidad de elegir los medios para su cumplimiento, es decir, el precepto no delega la facultad a una norma secundaria la posibilidad de determinar presupuestos o requisitos para su aplicación como, en su caso, acontecería con el derecho a la vivienda que expresamente permite al legislador establecer los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar el objetivo de la vivienda digna y decorosa.

A dicha teoría-estructural, agrega Alexy que los derechos pueden tener un contenido mínimo y máximo,⁶ es decir, puede tratarse de un derecho social “pequeño” que garantice un mínimo o por el contrario, de un derecho social “máximo” que pretenda la realización plena del individuo. Al respecto se hará un análisis más detallado al hablar del contenido normativo del derecho, pero podremos afirmar de manera preliminar que el derecho a la alimentación es un derecho con contenido mínimo.

⁵ Robert Alexy, “Derechos sociales fundamentales” en *Derechos sociales y derechos de las Minorías*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 70-72.

⁶ Robert Alexy, “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático” en *Neoconstitucionalismo*, Trotta, Madrid, 2005, p. 72.

El derecho a la alimentación en el ámbito jurídico internacional ha sido concebido como un derecho social, tanto por su inclusión en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado “Protocolo de San Salvador”, como por la idea de igualdad que subyace como reacción al modelo liberal que encumbra los ideales de autonomía. Por ello, las condiciones que se requieren para el cumplimiento de estos derechos varían, pues la intervención del Estado debe ser sumamente activa, al buscar la satisfacción de las necesidades básicas del hombre.

Patente de ello constituye la problemática mundial del hambre, provocada por diversos factores como el alza de precios, desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras, así como, el uso de los alimentos como arma política. Circunstancias que llevan a la comunidad internacional a reconocer la existencia del derecho a la alimentación y el de protección en contra del hambre, los cuales constituyen necesidades básicas del ser humano y presupuestos para el goce de los demás derechos, en cumplimiento de la finalidad de los derechos humanos: la dignidad del hombre.

Esta idea de afectación sistémica permite considerar que la alimentación es un derecho “de grupos”, en la medida en la que el derecho se otorga al individuo por su pertenencia a una comunidad. Ello en virtud de que el Estado, como sujeto pasivo primigenio, tiene establecidas obligaciones positivas generales —no particulares ni individualizadas— es decir, para todos los sujetos que se encuentran bajo su jurisdicción. No constituye lo anterior un obstáculo para su exigibilidad, pues ante la omisión en el cumplimiento de la obligación al grupo o comunidad, nada debiera impedir el reclamo del derecho a partir de afectaciones concretas.

Ahora bien, los objetivos en la búsqueda de la dignidad humana, a través de los derechos sociales, han permitido a algunos autores concluir que se trata de un ámbito reservado a la soberanía del Estado, por lo que no pueden considerarse derechos sino principios políticos no vinculantes. En evidente diferencia, señalan, los derechos civiles y políticos constituyen obligaciones jurídicas para el Estado. Esta postura ha sido duramente criticada por Abramovich y Courtis,⁷ quienes afirman que este tipo de derechos son plenamente exigibles en virtud de que existen obligaciones concretas de respetar, promover, proteger y garantizar, reclamables de manera directa al Estado.

⁷ Abrahamovich Víctor y Courtis Cristian “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” en *Derechos Sociales y Derechos de Minorías*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 139-210.

En ese sentido, Van Hoof propone identificar las obligaciones estatales en cuatro niveles: respetar, proteger, garantizar y promover, que engloban distintos tipos de conductas tanto positivas como negativas o de medio y resultado; razón por la cual la garantía de los derechos humanos no se da de manera exclusiva con el cumplimiento de un tipo de prestación sino por la satisfacción de varias de ellas.

Por otro lado, el derecho a la alimentación como derecho humano social goza de la característica de progresividad. Desprendida del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, establece que cada uno de los Estados Parte se comprometen a la adopción de medidas, hasta el máximo de los recursos que dispongan, encaminadas a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

De esa forma, el derecho a la alimentación es gradual. La propia comunidad internacional reconoce que no podrá ser obtenida su plena efectividad en un período corto de tiempo; por lo que no puede imponerse una obligación inmediata de respetar y asegurar todos los derechos, sino se trata de imponer obligaciones que permitan al Estado moverse tan rápido como sea posible para el cumplimiento del fin.⁸

En razón de ello, Curtis y Abramovich afirman que esta característica implica una noción de progreso consistente en que el Estado debe de mejorar las condiciones de goce y ejercicio. Lo cual implica como obligación primaria la noción de no regresividad, consistente en la prohibición de adoptar políticas y medidas que empeoren el disfrute de derechos sociales. Circunstancia que conlleva de manera necesaria la obligación del Estado de sancionar las normas que vulneren el referido *status quo*.⁹

Aunado a lo anterior, el derecho a la alimentación es indivisible e interdependiente. En razón de ello, no es posible jerarquizarlo, pues tiene como finalidad la dignidad del ser humano, lo que significa que el incumplimiento de un derecho no puede estar justificado por el cumplimiento de otro, máxime que el goce de este derecho es un presupuesto necesario del goce del resto de los derechos.

En esas condiciones, el derecho a la alimentación se conceptualiza a partir del cumplimiento de obligaciones construidas y derivadas de distintas normas para la atención de necesidades básicas sociales; sin embargo, con base en esas premisas ¿podría afirmarse que el Estado está obligado a proveer de alimentos básicos a toda la ciudadanía? es decir

⁸ Observación General No. 3 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

⁹ Abrahamovich Víctor y Curtis Cristian "Tres discusiones sobre derechos sociales" en *El Mundo Prometido*, Fontamara, México, 2009, pp. 39-99.

¿toda persona podría acudir al Estado a exigir la entrega de un plato de arroz con carne y verduras? La respuesta es polémica, habría quienes afirmarían que no existe presupuesto que alcance para cubrir las necesidades de todos, pero ¿la prestación de un determinado bien o servicio es el único medio para cumplir el derecho a la alimentación? A ello daremos respuesta en el apartado siguiente.

II. ¿QUÉ NORMAS DELIMITAN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

Derivado de la reforma del 13 de octubre de 2011 al artículo 4 de la Constitución de México, se incluyó el derecho a la alimentación, estableciendo lo siguiente:

Artículo 4. [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. [...]

Dicha incorporación añadió una hipótesis constitucional al bloque de normas con jerarquía superior creado por el artículo 1 de la propia Constitución, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por ello, para entender los alcances jurídicos del derecho a la alimentación, es necesario acudir a su delimitación en los diversos instrumentos internacionales, puesto que al crearse el bloque de constitucionalidad —en el que se incorporan diversos ordenamientos que conforman las normas primarias— aquéllos resultan indispensables para la interpretación y conformación de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano.

En esas condiciones, la primera referencia internacional es el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece:

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

De la misma forma, el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que vincula al Estado mexicano desde principios de 1981, establece el derecho a la alimentación al señalar que los Estados partes reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo la alimentación y vivienda adecuados:

Artículo 11. [...] 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Pacto antes mencionado tiene como mecanismo convencional de control el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuya labor consiste básicamente en vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte derivadas del tratado, a través de la revisión de: informes presentados por el Estado, visitas al territorio, tramitación de comunicaciones y la emisión de Observaciones Generales. Esta última facultad fue ejercida por el referido órgano al emitir Observación General No. 12, delimitando con ella los alcances del derecho a la alimentación.

Dicho instrumento señala la característica de ser un derecho que se aplica a todas las personas, inseparablemente vinculado a la dignidad inherente del ser humano e indispensable para el disfrute de otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Asimismo, considera que su aplicación requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute total de los derechos humanos.

Al definir el derecho, precisa el Comité: “[...] se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. [...]” Establece que su interpretación debe de ser extensiva y que su cumplimiento debe de alcanzarse progresivamente. Señala también como obligación directa, que los Estados adopten las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre.

La referida observación general señala que la alimentación debe ser adecuada y sostenible. Lo primero implica que exista disponibilidad (posibilidad de alimentarse de manera directa o por distribución) de alimentos en cantidad y calidad (cubrir necesidades alimentarias que satisfagan

las necesidades humanas fisiológicas), sin sustancias nocivas (medidas de protección para la inocuidad de los alimentos) y aceptables en una cultura determinada (valoración de la naturaleza de los alimentos); lo segundo, la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. Esta accesibilidad puede ser económica y física. Aquélla implica que los costos estén a un nivel que no implique peligro para la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas, la física tiene por objeto que, con independencia de su condición especial, todos accedan a ella.

Una vez delimitado el objeto de protección, la Observación General No. 12 establece las obligaciones al Estado y considera que la principal es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada; con la finalidad que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes y nutritivos.

Así mismo, señala que los Estados Partes deben: i) respetar el acceso a la alimentación adecuada existente, que se traduce en la no adopción de medidas que tengan por resultado impedir el referido acceso; ii) proteger, con la adopción de medidas que vigilen que los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada; iii) realizar (facilitar) actividades con el fin de fortalecer la utilización y el acceso por parte de la población a los recursos que aseguren sus medios de vida —seguridad alimentaria—; así como proveer a todos aquellos que no puedan obtenerlo por sí mismos.

Dentro de las estrategias que delimita la Observación General No. 12 para el cumplimiento del derecho a la alimentación, se encuentra la coordinación de medidas y actividades políticas entre las entidades de gobierno, junto con la formulación de programas para la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. En la misma tesitura, señala que el Estado debe de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a los mismos, así como abstenerse de imponer embargos o medidas semejantes que pongan en peligro el mencionado derecho. Finalmente, precisa que los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico para la aplicación de una estrategia nacional en cumplimiento al derecho a la alimentación.

Dentro del sistema universal existen además otros instrumentos internacionales que regulan algunos aspectos relativos a la alimentación. Por ejemplo, los artículos 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establecen la obligación de reconocerles un nivel de vida adecuado, así como el combate a la malnutrición. De igual forma, los artículos 12 y 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Dis-

criminación contra la Mujer, los cuatro convenios de Ginebra de 1949, y los dos protocolos adicionales de 1977, hacen referencia a la alimentación al prohibir la destrucción de bienes indispensables para la supervivencia, como los alimentos o la acción de hacer padecer hambre.¹⁰

En estrecha relación al tema, se encuentra la provisión de alimentos en los centros penitenciarios. Al respecto, existen dos instrumentos, el primero denominado "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos" que en su artículo 20.1 establece el derecho de todo recluso a recibir una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. Reglas adoptadas por México el 30 de agosto de 1955.

Aunado a ello, existen los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados el 14 de diciembre de 1990, en los cuales se establece en su apartado 5, que:

[...] con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y de las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el estado de que se trata sea parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas. [...]

Por su parte, en el sistema interamericano, el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado "Protocolo de San Salvador" señala que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

De la misma forma, el artículo 26 de la Convención Americana establece que para el desarrollo progresivo:

[...] los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles por vía legislativa u otros medios apropiados. [...]

¹⁰ Cfr. Añon María José "El derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada: dos caras de una misma moneda" en *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso*, Fontamara, México, 2003, p. 112.

De acuerdo con Curtis¹¹ el artículo transcrito es una herramienta idónea en la determinación de derechos y obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en la medida en la que se logre determinar el derecho y su contenido; situación que se actualiza en el caso del derecho a la alimentación, ya que la Carta de la Organización de los Estados Americanos señala en su artículo 34, inciso j), que mediante la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos se podrá lograr una nutrición adecuada. Así mismo, precisa el autor que la Declaración Americana en su artículo XI, al referirse a las medidas sanitarias destinadas a preservar la salud, implica las relativas a la alimentación.

En esas condiciones y en atención a los distintos ordenamientos nacionales e internacionales citados, es obligación del Estado Mexicano respetar, proteger, asegurar y promover¹² el derecho a la alimentación de toda persona, mediante el cumplimiento de deberes —negativos y positivos—, tales como la organización del aparato gubernamental para asegurar jurídicamente el libre ejercicio del derecho, así como, la implementación de las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan el disfrute de los derechos.

Aunado a ello, el Estado debe de adoptar medidas legislativas garantes de este derecho (aprobación de presupuestos para la provisión de necesidades básicas). En esa línea de ideas, también debe permitir el ejercicio de las garantías judiciales para su protección (procedencia del juicio de amparo y en su caso acciones colectivas respecto de este derecho) y debe tomar en cuenta en el otorgamiento de los derechos el principio de no discriminación.¹³

III. CASOS ANTE LA CORTE INTERAMERICANA QUE INVOLUCRAN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La Corte Interamericana como órgano internacional contencioso del sistema regional, no ha abordado el reclamo del derecho a la alimentación desde la hipótesis que contiene el artículo 26 de la Convención Americana,¹⁴ ni desde el análisis específico del artículo 12 del Protocolo

¹¹ Cfr. Christian Curtis, "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos" en *La ciencia del derecho procesal constitucional*. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Vol. IX Derechos Humanos y Tribunales Internacionales, México, 2008, IIJ, pp. 361-438.

¹² Para mayor referencia respecto a los "niveles de obligaciones" véase Van Hoof, G. "The legal nature of economic, social and cultural rights: A rebuttal of some traditional views".

¹³ Christian Curtis, *op. cit.*

¹⁴ Véase, la crítica que efectúa al respecto Christian Curtis, *op. cit.*

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; sin embargo, dicho derecho ha sido reflejado en sentencias a partir de la identificación de violaciones sistémicas a los derechos humanos, aterrizadas en responsabilidades internacionales por incumplimiento a las obligaciones del derecho a la alimentación.

En esas condiciones, se abordará el estudio de 6 casos específicos: 1) Instituto de Reeducción del Menor vs Paraguay de 2 de septiembre de 2004; 2) Comunidad Indígena *Yakye Axa* vs Paraguay de 17 de junio de 2005; 3) García Asto y Ramírez Rojas vs Perú de 25 de noviembre de 2005; 4) López Álvarez vs Honduras de 1 de febrero de 2006; 5) Penal Miguel Castro vs Perú de 25 de noviembre de 2006 y 6) Comunidad Indígena de *Xákmok Kásek* vs Paraguay de 24 de agosto de 2010.

De dicho estudio se desprende que los daños o perjuicios que han motivado los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos distan mucho de ser homogéneos. Sin embargo, existe un criterio de clasificación, para efectos pedagógicos, que permite englobar los casos en dos categorías distintas: a) la primera, en la que se contemplan los casos del Instituto de Reeducción del Menor; García Asto y Ramírez Rojas; López Álvarez y el del Penal Miguel Castro en los que la aproximación al derecho a la alimentación se da de manera indirecta, esto es, a partir esencialmente del estudio de afectaciones a la integridad personal y a la libertad, y b) en la segunda, los de la Comunidad Indígena *Yakye Axa* y Comunidad Indígena de *Xákmok Kásek* en donde el reconocimiento se verifica de forma semi-directa, en virtud de que su análisis se verifica, en primer lugar, de manera autónoma precisando los alcances del derecho a la alimentación; sin embargo, como una afectación derivada de la protección al derecho a la vida y al goce de las necesidades básicas, entre otros derechos.

A. APROXIMACIÓN INDIRECTA

En el asunto de Wilson García Asto, se determinó la posibilidad de identificar un incumplimiento a las obligaciones relativas al derecho a la alimentación, a partir de un juicio razonabilidad, en el que se estableció que existen criterios lógicos, notorios y plenamente identificables, para determinar la suficiencia o deficiencia de alimentos.

El mecanismo para llegar a esa conclusión fue la existencia de signos inequívocos de su incumplimiento, surgidos de la comparación con la violación de diversos derechos fundamentales, como la vida. Así, señaló la Corte, mientras peligre la vida y los alimentos sean causa que contribuya a dicho peligro, resulta evidente que los mismos fueron vistos de manera deficiente. Por ello, si en el penal de *Yanamayo* el se-

ñor Wilson García Aston no recibió atención médica adecuada, y la alimentación que recibía era deficiente,¹⁵ se configuraban los elementos para determinar que existe violación a este derecho.

En ese mismo sentido, respecto al incumplimiento en el otorgamiento de alimentación, en el caso López Álvarez se consideró que no se proporcionaba una alimentación adecuada, puesto que en el Centro Penal de Tela no había agua potable, y en ocasiones la presunta víctima tenía que esperar a que lloviera para bañarse; razón por la cual el agua para beber también constituyó un elemento para determinar la suficiencia o insuficiencia de los mismos.¹⁶

Otro incumplimiento a obligaciones fundamentales es el relativo al derecho a la tutela judicial previsto en el artículo 25 de la Convención Americana. Así, en el caso del Instituto de Reeducción del Menor, la Corte determinó que la efectividad de los medios de tutela fue nula, a pesar que existió una sentencia de *habeas corpus* genérico. Por ello, la Corte consideró:

[...] Sin embargo, con posterioridad a la referida sentencia, los internos amparados por el recurso siguieron sufriendo las mismas condiciones insalubres y de hacinamiento, sin atención adecuada de salud, mal alimentados, bajo la amenaza de ser castigados, en un clima de tensión, violencia, vulneración, y sin el goce efectivo de varios de sus derechos humanos. [...] ¹⁷

En esas condiciones, la ausencia de medios de tutela judicial efectiva provocó que las diversas condiciones de precariedad a las que estaban expuestos perduraran, por lo que dicha omisión jurisdiccional se constituye de igual forma en un elemento determinante del incumplimiento del derecho a la alimentación.

Otro de los derechos que se encuentran relacionados, con la finalidad de obtener condenas que protejan el derecho a la alimentación, es el relativo a la salud. En el caso del Instituto de Reeducción del Menor, la Corte sentenció su violación considerando el factor alimento como una de las causas o motivos de la transgresión, en los siguientes términos:

[...] con respecto a la violación al derecho a la salud, se da en tres niveles. Primero, porque el Estado no adoptó ni siquiera pautas mínimas de higiene, alimentación y atención primaria de la salud que permitieran prevenir enfermedades y alcanzar por lo menos un mínimo de salud para

¹⁵ Cfr. Caso del Penal Miguel Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

¹⁶ Cfr. Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

¹⁷ Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. (Párrafo 250, consideraciones de la Corte, violación al derecho de protección judicial).

todas las presuntas víctimas del presente caso, acordes con su dignidad humana. [...] ¹⁸

Otra línea de argumentación que adoptó la Corte Interamericana para concluir que se transgredió el derecho a la alimentación, se dio a partir del análisis de cuestiones fácticas de las que se desprende que la situación en la que se encontraban los reclusos no tenía las condiciones mínimas para que gozaran de una vida digna, violando de esta manera la integridad personal.

Así, en el caso Instituto de Reeducción del Menor se determinó probado que los internos estaban mal alimentados y carecían de asistencia médica, psicológica y dental adecuada; asimismo, que existían carencias de higiene, de alimentación adecuada y de otras cosas relacionadas con el diario vivir, derivadas de las condiciones inadecuadas del Instituto. A ello se sumaron las denuncias que el juzgado interno recibió sobre maltrato, escasa alimentación, necesidad de contar con colchones y asistencia médica. ¹⁹

Por lo anterior, en dicho caso quedó acreditado que: 1) mientras estaban internados en el Instituto, la alimentación no era buena, ya que siempre había "porotos", los cuales a veces tenían gusanos. Los mismos internos eran los encargados de cocinar por turnos. 2) La alimentación "era fea", debido a que casi la mayoría era "poroto con loco". No había cucharas y sólo había 20 platos sucios para todos los internos. Situación que llevó a la Corte a considerar el incumplimiento en la obligación de proveer alimentos cuando están contaminados, sucios, son dañinos o están envenenados.

La Corte Interamericana determinó que existía una violación a la integridad personal (de manera indirecta al derecho a la alimentación) al analizar las condiciones en las que vivían los reclusos en los Centros Penitenciarios de Honduras, pues consideró probado, en el párrafo 108 de la sentencia, que: "[...] la presunta víctima se encontraba en situación de hacinamiento permanente; estuvo en una celda reducida, habitada por numerosos reclusos; tuvo que dormir en el suelo durante un largo período; no contó con una alimentación adecuada ni agua potable, ni dispuso de condiciones higiénicas indispensables. [...]" ²⁰

¹⁸ Caso de Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Sentencia de septiembre de 2004. (inciso c) párrafo 253, consideraciones de la Corte, alegatos de representantes, remite a condenas en salud y vida digna).

¹⁹ Cfr. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

²⁰ Caso López Álvarez vs Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. (Párrafo 108, consideraciones de la Corte, violación a la integridad personal).

De la misma forma, en el caso del Instituto de Reeducción del Menor, la violación que provocó la condena del Estado se identificó a partir de la falta de suministro de alimentos, lo cual atentaba contra la dignidad humana, según se desprende del párrafo 135, inciso c, de la sentencia, en donde los representantes alegaron:

[...] a los internos del Instituto no se les dio un trato acorde con su dignidad de personas y no se respetaron los estándares específicos para los niños en lo referente a la privación de libertad. En este sentido, la Comisión alegó que los internos fueron privados indiscriminadamente de su libertad; sufrieron condiciones inhumanas; hubo demora en sus procesos haciendo que la gran mayoría estuviera en prisión preventiva; sufrieron tres incendios en los que diez internos perdieron la vida por no haber medidas de seguridad adecuadas; fueron trasladados a cárceles para adultos, lo que se traduce en una violación continuada de sus derechos; y no se les reparó adecuadamente, ya que el Estado no ha tomado las medidas necesarias para solucionar el problema relacionado con el hacinamiento, la insalubridad, la mala alimentación, la falta de personal capacitado, los insuficientes programas de educación, así como el mantenimiento de niños en prisión preventiva por plazos mayores que los razonables; [...] las condiciones de detención que imperaban en el Instituto incluyen, entre otras, la sobrepoblación, el hacinamiento, la no separación entre procesados y condenados, la falta de higiene, la mala alimentación, la falta de atención médica, odontológica y psicológica adecuada, la falta de programas de educación adecuados, la falta de recreación, la falta de medidas de seguridad contra incendios, las limitaciones en el número y en la capacitación de los guardias que debían tratar a los adolescentes, la falta de control de la violencia física y psíquica, la existencia de prácticas de tratos inhumanos y torturas, incluyendo la existencia de una sala de torturas y celda de aislamiento, la falta de investigación disciplinaria y penal de los hechos de malos tratos y tortura resultantes en la impunidad y el traslado de niños a cárceles de adultos como castigo o por falta de espacio; [...]. ²¹

En el caso del Penal Miguel Castro Castro, la deficiencia en la proporción de alimentos constituyó una violación a la integridad personal, por considerarse un trato inhumano sufrido por las víctimas, en virtud de los hechos que se consideraron probados, en el párrafo 259 de la sentencia, el cual señala:

[...] En los días posteriores al operativo denominado "Mudanza 1" y hasta el 22 de mayo de 1992, inclusive, los internos individualizados en la demanda fueron obligados a permanecer acostados boca abajo en los patios conocidos como "tierra de nadie" y "admisión", sin que se les proveyera agua y alimento suficiente, ni se les permitiera cambiarse de ropa, ni se les ofrecie-

²¹ Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. (Párrafo 140).

ra mantas para abrigarse o un colchón donde acostarse. Lo anterior, a pesar de que muchos de los reclusos habían sido heridos durante el asalto; [...] la asfixia, la privación de agua y alimentos, el hacinamiento forzado, el sufrimiento severo mental infligido por el ataque y las armas específicas escogidas para él constituyen una violación flagrante de la prohibición contra la tortura; [...] Todos los internos enfrentaron condiciones de sufrimiento adicionales en el curso de esos cuatro días, como lo fueron la privación de alimentos, agua, luz y atención médica. [...].²²

En ese mismo caso, la privación de alimentos se consideró un acto de violación flagrante a la prohibición contra la tortura, pues en él se comprobaron actos como la asfixia, la privación de agua y alimentos, el hacinamiento forzado, el sufrimiento severo mental infligido por el ataque y las armas específicas escogidas para él.²³

En razón de lo antes precisado, se aprecian dos rubros de aproximación indirecta a la protección al derecho a la alimentación, por parte de la Corte Interamericana: 1) el incumplimiento de obligaciones fundamentales, tales como la provisión de agua, tutela judicial efectiva; así como el peligro a la vida por la falta de otorgamiento de alimentos y 2) las violaciones a la integridad personal por condiciones insalubres, privación de alimentos como sanción y entrega de alimentos contaminados y sucios.

En esas condiciones, los casos reseñados identifican violaciones al derecho a la alimentación, a partir de las consecuencias que genera la falta de cumplimiento de otros derechos; así como, el incumplimiento del Estado de brindar un tratamiento adecuado (brindar necesidades básicas) a personas privadas de su libertad. Sin embargo, el análisis no parte de la construcción de la alimentación como derecho social previsto en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni de la interpretación del artículo 26 de la citada Convención, sino como parte del cúmulo de obligaciones que tienen los Estados en los centros de reclusión, vinculadas al derecho a la integridad personal.

Las infracciones al derecho a la alimentación se determinan en virtud del incumplimiento por parte del Estado a proveer las necesidades básicas de las personas reclusas, situación que tuvo como consecuencia la afectación a la integridad personal, lo que se tradujo en tortura y tratos crueles e inhumanos. Argumentación que no responde a las caracte-

²² Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. (inciso f), párrafo 259, inciso a), párrafo 260; Párrafo 285).

²³ Cfr. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

rísticas de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pues hubiese sido conveniente el análisis individual de la conducta del Estado a partir del incumplimiento de obligaciones específicas del derecho a la alimentación referido.

B. APROXIMACIÓN SEMI-DIRECTA

Al analizar los casos *Yakye Axa* y *Xákmok Kásek*, es posible determinar que la Corte Interamericana tomó un camino distinto para lograr el cumplimiento a la obligación de proporcionar alimentos, pues lo consideró un derecho autónomo, delimitó sus alcances y lo fijó como un requisito necesario dentro de las condiciones mínimas e indispensables que requieren los integrantes de una comunidad para sobrevivir; aunado a su delimitación a la luz del cumplimiento de diversos derechos humanos. Sin embargo, no realizó un análisis a partir de lo dispuesto en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni en su caso del artículo 26 de la citada Convención.

El acercamiento más importante fue en el caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay* en el que la Corte determinó lo siguiente:

[...] Alimentación

En cuanto al acceso a alimentos, los miembros de la Comunidad sufrieron 'graves restricciones [...] por parte de los titulares de [las] tierras [reclamadas]. Una de ellas fue la de no poder contar con hacienda propia (ganado vacuno o de otra índole) por prohibición del patrón, [y] se les prohibió cultivar [y cazar]' (supra párrs. 74 y 75). Por ello, las fuentes de alimento disponibles eran limitadas. A su vez, la dieta alimentaria era limitada y pobre. De otro lado, si los miembros de la Comunidad tenían dinero, podían comprar algunos alimentos en la Estancia o a los camiones de alimentos en la ruta Traschaco. Sin embargo, estas opciones dependían de su restringida capacidad adquisitiva. [...] El Tribunal no desconoce que en cumplimiento del Decreto No. 1830 el Estado ha realizado al menos ocho entregas de alimentos entre los meses de mayo y noviembre de 2009 y entre febrero y marzo de 2010, y que en cada una se suministraron a los miembros de la Comunidad kits con raciones de alimentos. Sin embargo, la Corte debe valorar la accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad de la alimentación otorgada a los miembros de la Comunidad y determinar si la asistencia brindada satisface los requerimientos básicos de una alimentación adecuada. [...] Al respecto, el Estado indicó que 'se ha previsto que el kit de alimentos de 47 kilos alcance un mes, entregándose un kit por familia'. No obstante, la entrega de los alimentos es inconsistente, las raciones alimentarias suministradas tienen deficiencias nutricionales, la mayoría de los miembros de la Comunidad consumen un sólo alimento al día, básicamente arroz o fideo, y sólo raras veces es complementado 'con frutas, batata, pescado o carne producto de la caza'. En este aspecto son concluyentes el informe referido a la salu-

bridad en la Comunidad, que reveló en 2007 que el '17.9% de la muestra (edades entre 2 a 10 años) presentaron cierto grado de severidad de bajo peso', y lo declarado por el perito Pablo Balmaceda respecto a que la mala nutrición se evidencia "por la baja estatura". En el mismo sentido, las presuntas víctimas declararon que si bien es cierto que el Estado ha brindado algunos alimentos, "no es a menudo que reciben los víveres" e indicaron que "la alimentación no es adecuada" y que "hay poca alimentación". [...] La Corte nota que el total de provisiones alimentarias suministradas entre el período de 12 de mayo de 2009 y el 4 de marzo de 2010, fue de 23.554 kilos, con base en dicho dato se deduce que la cantidad de alimentos brindados por el Estado correspondería aproximadamente a 0.29 kg. de alimentos por persona por día, teniendo en cuenta los censos aportados. En consecuencia, el Tribunal estima que la cantidad de provisiones alimentarias es insuficiente para satisfacer medianamente las necesidades básicas diarias de alimentación de cualquier persona. [...] La inadecuada nutrición de los miembros de la Comunidad ha repercutido en el crecimiento de los niños, pues 'la prevalencia mínima de atrofia de crecimiento fue de 32.2% [...] más del doble de lo esperado para la población de referencia (15.9%)'. Igualmente, el promotor de salud de la Comunidad indicó que al menos "el 90% de los niños tienen desnutrición". [...] Consecuentemente, a pesar de lo demostrado por el Estado, no se evidencia que con la asistencia brindada se hayan superado las necesidades nutricionales que, con anterioridad al Decreto No. 1830 (supra párr. 191) existían [...]”²⁴

De los párrafos citados se desprende que la Corte evaluó la alimentación adecuada como un derecho prestacional que impone obligaciones de asistencia al Estado; sin embargo, argumentó que no cualquier prestación satisface el derecho, sino que debe de atender a los principios de accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad. Por lo que, si la entrega de alimentos por parte del Estado era inconsistente, las raciones tenían deficiencias nutricionales y las provisiones eran insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, era incuestionable la violación del derecho a la alimentación.

En el mismo caso, aunado al pronunciamiento anterior, la protección del derecho a la alimentación se verificó a través del reconocimiento de otro tipo de violaciones, como la relativa al suministro de agua, la cual fue considerada por la Corte como complemento básico e indispensable para la supervivencia de la comunidad, en los siguientes términos:

[...] La Corte observa que el agua suministrada por el Estado durante los meses de mayo a agosto de 2009 no supera más de 2.17 litros por persona al día. Al respecto, de acuerdo a los estándares internacionales la mayoría

²⁴ Caso comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. (Párrafo 197-202, violación a alimentación, dentro de vida digna, protegido por el derecho a la vida).

de las personas requiere mínimo de 7.5 litros por persona por día para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas, que incluye alimentación e higiene. Además, según los estándares internacionales el agua debe ser de una calidad que represente un nivel tolerable de riesgo. Bajo los estándares indicados, el Estado no ha demostrado que esté brindando agua en cantidad suficiente para garantizar un abastecimiento para los mínimos requerimientos. Es más, el Estado no ha remitido prueba actualizada sobre el suministro de agua durante el año 2010, ni tampoco ha demostrado que los miembros de la Comunidad tengan acceso a fuentes seguras de agua en el asentamiento "25 de Febrero" donde se encuentran radicados actualmente. Por el contrario, en declaraciones rendidas en la audiencia pública miembros de la Comunidad indicaron, respecto al suministro de agua, que "actualmente si es que se pide, no cumple, a veces se tarda mucho, a veces no hay más agua", y que "sufr[en] mucho por la sequía, porque donde [se] muda[ron, en '25 de Febrero'] no hay tajamar, no hay lagunas, nada, solamente hay bosque y eso es lo más" e indicaron que durante los períodos de sequía acuden a un tajamar ubicado aproximadamente a 7 kilómetros de distancia [...]”²⁵

Así, a partir del material probatorio exhibido en el procedimiento, la Corte consideró responsable al Estado en virtud de su negativa para suministrar cantidades de agua significantes. De la misma forma, la Corte identificó una diversa violación relacionada con las prohibiciones impuestas a la comunidad para su desarrollo de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, al prohibírsele las actividades con las que procuraban su sustento: la caza y la pesca. Situación que afectaba el derecho de alimentación al impedirles el acceso a obtener productos que cubrieran esa necesidad. En esta tesitura, la Corte construyó una línea argumentativa dirigida al otorgamiento de necesidades básicas como parte de la dignidad humana dentro de las cuales se incluye la alimentación.

No pasa inadvertido que esa línea ya había sido adoptada en los casos reseñados en párrafos anteriores (Instituto de Reeducación del Menor; García Asto y Ramírez Rojas; López Álvarez y Penal Miguel Castro), sin embargo su estudio partió del derecho a la integridad personal, es decir, la falta de provisión de alimentos en la mayoría de los casos se tradujo en actos de tortura.

No obstante lo anterior, ahora resulta innovadora la idea de protección de la alimentación como parte de un conjunto de derechos mínimos indispensables para el goce de una vida digna. Argumento que se corrobora en el caso de comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*,²⁶

²⁵ Caso comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. (Párrafo 195, vida digna y el derecho a la vida).

²⁶ Cfr. Caso Comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005.

en el que se aseveró que las condiciones extremas en que se orilló a vivir a los indígenas, mediante la negativa del reconocimiento de derecho de propiedad pleno, desembocó en un aislamiento que impedía que la comunidad pudiera proporcionarse por sí misma de sus necesidades:

[...] la falta de garantía efectiva del derecho de propiedad de la Comunidad ha significado colocar a sus miembros en una situación de desprotección extrema que ha implicado la muerte de varios de sus miembros por causas que habrían podido evitarse con una adecuada alimentación y asistencia médica [...] Se concluyó que los miembros de la Comunidad Yakye Axa viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, [...] se han visto obligados a permanecer y a la espera de la resolución de su solicitud de reivindicación de tierras [...] los miembros de la Comunidad Yakye Axa hubiesen podido abastecerse en parte de los bienes necesarios para su subsistencia de haber estado en posesión de sus tierras tradicionales. El desplazamiento de los miembros de la Comunidad de estas tierras ha ocasionado que tengan especiales y graves dificultades para obtener alimento, principalmente porque la zona que comprende su asentamiento temporal no cuenta con las condiciones adecuadas para el cultivo ni para la práctica de sus actividades tradicionales de subsistencia, tales como caza, pesca y recolección [...]27

En razón de ello, las violaciones al derecho a la alimentación se pueden concretar como consecuencia de las afectaciones a la vida, educación y a la salud en su dimensión colectiva, ante el incumplimiento del Estado de proporcionar las condiciones mínimas necesarias de supervivencia, tal y como lo consideró probado la Corte, al aceptar las siguientes consideraciones:

[...] el derecho a la vida se ha violado también, en perjuicio de la Comunidad y de sus miembros, por impedirles el pleno ejercicio del derecho de acceso a las condiciones que le permitirían a cada uno de ellos vivir una existencia digna. Las precarias condiciones materiales y de pobreza en las que hoy viven explicitan la afectación del disfrute pleno y efectivo de derechos tan fundamentales como el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el derecho a la educación. Esta afectación impide a la Comunidad y a sus miembros acceder a condiciones de vida digna; [...]28

Aunado a ello, se delimitó el derecho de los niños, así como la forma en que la vulneración a su desarrollo en cualquiera de sus ámbitos constituye una violación a dicho derecho, lo cual se encuentra estrechamen-

27 Caso Comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. (inciso d), párrafo 157, alegatos de la comisión; párrafo 164, consideraciones de la Corte, derecho a la vida).

28 Caso Comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. (inciso e), párrafo 158, alegatos de los representantes respecto al derecho a la vida).

te relacionado con la grave afectación que produce el defecto o la privación en la alimentación de éstos; así, lo consideró la Corte:

[...] En el presente caso, el Tribunal reitera sus consideraciones anteriores con respecto al acceso al agua, la alimentación, salud y acceso a la educación de los miembros de la Comunidad. Asimismo, observa que las probadas condiciones de extrema vulnerabilidad afectaron en forma particular a los niños y niñas. Como se mencionó previamente, la falta de una alimentación adecuada ha afectado el desarrollo y crecimiento de los niños, ha aumentado los índices normales de atrofia en su crecimiento y ha ocasionado altos índices de desnutrición entre ellos [...]29

Finalmente, uno de los argumentos que no escapan en los reclamos de derechos prestacionales y que fue también objeto de pronunciamiento por parte de la Corte,³⁰ radica en la obligación del Estado de no discriminar en el otorgamiento de bienes. De esa forma, el reclamo no se basa en la obtención de la prestación, sino en exigir una conducta de no hacer por parte del Estado consistente en que si ya optó por distribuir determinados productos para satisfacer la alimentación, esto se realice de manera general y no atendiendo a un sólo sector.

De lo antes dicho, en la aproximación semi-directa, la Corte Interamericana construyó el núcleo esencial del derecho a la alimentación al imponer obligaciones de asistencia al Estado conforme a los principios de accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad, cuyos alcances se pueden medir a la luz de la violación de otros derechos, así como a las afectaciones a dicho derecho como consecuencia de la transgresión de otros derechos: vida, salud, niños y educación. Consideradas condiciones mínimas necesarias de una vida digna.

C. CONDENAS

Aunado a la aproximación de la Corte en la identificación de conductas violatorias del derecho a la alimentación, resulta de igual forma importante el análisis de las medidas que se adoptaron como forma de reparación de la violación al derecho, pues ello permite concretar las herramientas necesarias para lograr la protección del mismo.

Así, de manera general la Corte condenó a pagar indemnizaciones por daños materiales, consistentes en los gastos en que incurrieron las

29 Caso comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. (Párrafo 259, consideraciones de la Corte, violación a los derechos de los niños y niñas, se condena).

30 Caso comunidad indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. (Párrafos 265, 272-275, violación al deber de respetar y garantizar los derechos sin discriminación).

víctimas y sus familiares en proporcionar alimentos; así como por daño emergente derivado de los gastos que realizaron los familiares de los internos para proveer su alimentación, que no era provista en los establecimientos penales en los que ha estado recluido.³¹

De igual forma, por lo que hace al daño inmaterial —consistente en toda aquella situación que no puede restituirse al estado que guardaban antes de la violación del derecho— la Corte consideró que el Estado debía crear un fondo de desarrollo comunitario para la implementación de proyectos de seguridad alimentaria.³² Así como, la adopción de medidas tendientes a crear las condiciones que permitan asegurar a los reclusos de los centros penales alimentación adecuada, atención médica y condiciones físicas y sanitarias consecuentes con los estándares internacionales sobre la materia.³³

Otras formas de reparación se concretaron en condenas no fijadas con montos indemnizatorios, con la finalidad de auspiciar y fomentar las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, como la implementación de programas que estimulen su respeto, así como en la capacitación del personal encargado de su aplicación. Ello, en virtud de que la Corte debe de crear un ambiente en el que se respeten los derechos humanos. Así, condenó al mejoramiento de las condiciones alimentarias en los centros penales y formación de los funcionarios carcelarios; aunado a la obligación de adoptar medidas tendientes a crear las condiciones que permitan asegurar a los reclusos una alimentación adecuada, atención médica y condiciones físicas y sanitarias consecuentes con los estándares internacionales sobre la materia.³⁴

En el caso de la comunidad *Yakye Axa* se precisó, como medida de satisfacción, que el Estado debía suministrar agua y alimentos en cantidad, variedad y calidad suficientes para lograr su desarrollo en condiciones mínimas de vida digna, la cual continuaría hasta en tanto se resolviera lo referente a sus tierras, que les permitiría proveerse por sí solos de alimentos para su subsistencia.³⁵

De lo anterior, podemos concluir que el sistema interamericano, a través de la Corte Interamericana también ha precisado la forma de reparación de violaciones a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, mediante la implementación de mecanismos que no se limitan al otorgamiento de prestaciones positivas, como pudiera ser la en-

³¹ Cfr. Caso Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005.

³² Cfr. Caso comunidad indígena *Xákmok Kásek* vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

³³ Cfr. Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

³⁴ Cfr. Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

³⁵ Cfr. Caso comunidad indígena *Yakye Axa* vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005.

trega de alimentos, sino otro tipo de medidas de protección y respeto, tales como la implementación de políticas que garanticen su acceso.

IV. PROBLEMÁTICA CONCRETA EN LA DELIMITACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO

En este apartado se hará la reseña de dos casos específicos en los que existen reclamos relativos al derecho a la alimentación, los cuales pueden desembocar en demandas jurisdiccionales ante el incumplimiento de obligaciones relativas al derecho humano de alimentación.

Dichos casos se refieren a la problemática vivida en el Penal de Santa Martha Acatitla por la deficiencia en los alimentos de los reos junto con el incumplimiento de las obligaciones en materia de salud en los centros de reclusión del Distrito Federal que dará cuenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a finales de 2011 y, finalmente, la afectación ocasionada a la Comunidad de los *Cucapás* por un decreto de veda de pesca en la región en la que habitan.

A. CASO SANTA MARTHA ACATITLA

El jueves 7 de julio de 2011, en el Centro de Readaptación Social Varonil de Santa Martha Acatitla (Ceresova), los internos se amotinaron durante dos horas con la finalidad de: i) obtener una ampliación de los días de visita familiar para los días martes y jueves —con independencia de las que ya tenían los sábados y domingos— ii) exigir una solución concreta ante la falta y mala calidad de los alimentos. Dichas exigencias provocaron un saldo de 46 reos lesionados de los 2 mil 434 que se encuentran internados.

Las autoridades de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal controlaron el amotinamiento y, por lo que hace a las demandas, señalaron que a pesar de que serían escuchadas, era imposible ampliar los días de visita de conformidad con la normatividad de la institución. Así mismo, el Secretario de Gobierno señaló el 12 de julio de 2011 que solicitaría a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la autorización para edificar dos penales contiguos al Reclusorio Norte para albergar a 1,600 internos, obra que se ha intentado construir desde junio de 2009 y aún no se ha llevado a cabo por falta de recursos. Por lo que respecta a la alimentación exigida, tampoco hubo respuesta.³⁶

El reclamo de los internos de Santa Martha Acatitla se sustenta en la legítima exigencia de respeto al derecho a la alimentación adecuada,

³⁶ Información obtenida del periódico Reforma del 8 de julio de 2011 consultable en www.reforma.com.

pues aducen que la comida es insuficiente tanto en calidad como en cantidad. Aunado a ello, su distribución es de manera inequitativa, motivo por el cual recurren a sus familiares para que les provean de alimentos de calidad durante los días de visita —sábados y domingos—. Situación que genera sustento y justificación al segundo reclamo consistente en la ampliación de dichos días.

En esas condiciones, el Estado viola las obligaciones correlativas en el cumplimiento de ese derecho, pues no ha demostrado que exista una progresividad en la implementación de condiciones que favorezcan su efectividad. Es decir, no existe un avance expedito y eficaz hacia la plena efectividad del derecho, en ese sentido existe actualmente estancamiento y progreso insuficiente en su aplicación; ya que incluso el propio Secretario de Gobierno del Distrito Federal manifestó la carencia de recursos para atender la problemática y la necesidad de exhortar a la Asamblea Legislativa para el otorgamiento de los mismos. Aún y cuando desde dos mil nueve está la propuesta de construcción de reclusorios contiguos que permitirían reducir la sobrepoblación y eficientizar con ello los servicios de alimentación, a la fecha no se ha llevado a cabo.

Lo anterior se corrobora con la Recomendación General 18 de 21 de septiembre de 2010³⁷ que emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos a los Secretarios de Seguridad Pública Federal, a los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otros; en dicho documento se identifican, dentro del apartado denominado “Condiciones de Internamiento”, las deficiencias que presentan las instalaciones destinadas a la preparación de los alimentos: las cocinas no cuentan con las condiciones de higiene necesarias, los equipos se encuentran en mal estado por falta de mantenimiento, así como el grave deterioro de los utensilios de cocina. Aunado a que los alimentos son transportados en recipientes no adecuados, los comedores no están equipados con mesas y bancos, ni cuentan con los enseres necesarios.

Por esas razones, en la Recomendación General 18, el órgano constitucional autónomo exhortó a las autoridades a impulsar las reformas adecuadas, a efecto de que las leyes cumplan con lo dispuesto en los tratados internacionales. En específico, la aprobación de una ley federal de ejecución de sanciones penales. En la misma tesitura, recomendó la promoción y apoyo de acciones en materia de salubridad general, el establecimiento de criterios uniformes para la remodelación y construcción de los centros de reclusión, con la finalidad de equilibrar la distribución de la población y lograr una adecuada readaptación social.

Contrario a lo que afirma la Comisión Interamericana “[...] el elemento esencial de la obligación jurídica asumida por todo gobierno en

³⁷ Consultable en www.cndh.org.mx/node/32.

esta materia es procurar la realización de las aspiraciones sociales y económicas de su pueblo siguiendo un orden que dé prioridad a las necesidades básicas de salud, nutrición y educación [...]”;³⁸ el Estado mexicano, en concreto el Gobierno del Distrito Federal, no ha velado por mejorar de manera efectiva las condiciones de los internos en los centros de reclusión.

De los antecedentes narrados, es fácil advertir que el origen de esta transgresión tiene su punto central en la negligencia de las autoridades, por acción y omisión, en el cumplimiento de las obligaciones que establecen los distintos ordenamientos, nacionales e internacionales. No obstante, la violación de derechos humanos se encuentra en gran medida en la sobrepoblación de los mencionados centros.

A este caso puede unirse el inminente informe especial sobre la salud en los reclusorios, que presentará a finales de diciembre de 2011 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, del cual se espera que el organismo dé cuenta de los hechos que acreditan que el estado de salud de más de la mitad de la población penitenciaria en el Distrito Federal, empeoró desde su reclusión.

En ese sentido, la Segunda Visitadora de la Comisión, adelantó en una entrevista a Grupo Reforma en junio de dos mil once, que según una encuesta realizada en las cárceles capitalinas, el 44 por ciento de los internos aseguró que su salud se ha deteriorado tras las rejas; situación en la que sin lugar a dudas, la indebida alimentación reviste un rol trascendente.

B. CASO LOS “CUCAPÁS”

Los *Cucapás* son una comunidad ameri-india de 600 miembros asentada en el norte de Baja California, cercana a la frontera con Estados Unidos, cuyo nombre en su propia lengua, significa “Gente de Agua”. Aproximadamente 344 indígenas de dicha Comunidad permanecen en México. De acuerdo con informes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI) en el año 1605 había unos 22,000 indígenas en la región del Río Colorado. Para 1827 se redujo a 5,000 y, en 1990 sólo quedaban 1,000 según datos de la UNESCO. La dramática disminución de su población ha estado ligada a la baja en el caudal del Río Colorado, además de las dificultades crecientes para pescar libremente en los lagos y lagunas.

Esta comunidad ha sobrevivido de la pesca en la Laguna Salada, pero recientemente han encontrado dificultades para obtener permisos

³⁸ Guillermo Fernandez de Soto, “La protección de los derechos colectivos en el sistema interamericano”, en Rafael Nieto (Editor). *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, 1994, pp. 133-145.

para ejercerla, por parte de los gobiernos estatal y federal. Lo anterior obedece al decreto presidencial de 10 de junio de 1993, por el cual la zona en la que habitan fue declarada "Reserva de la Biosfera de la Región del Alto Golfo de California y Delta Río Colorado", cuyo objetivo único era la salvaguarda de las especies en peligro extinción como lo son: la vaquita marina, la totoaba y la tortuga marina.

Ante esta situación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió su recomendación 8/2002 que afirma la afectación de los derechos del pueblo Cucapá al haberseles impuesto la prohibición de pescar. Un fragmento de dicho documento argumenta lo siguiente:

[...]No sólo es viable continuar explotando la pesca de la curvina, sino que el porcentaje que capturan los cucapás es aproximadamente un 10% de la cuota recomendada, lo que acredita que la pesca realizada por dicha comunidad indígena, aun cuando la realizaran en la Zona Núcleo de la Reserva, no rompe el equilibrio ecológico ni amenaza la extinción de la especie, sino por el contrario, la trascendencia que guarda la pesca para ese grupo étnico, no sólo deriva del aspecto económico, al ser su medio de subsistencia, sino para formar parte de sus costumbres y tradiciones [...]³⁹

No obstante la recomendación y la continua afectación al disfrute de condiciones mínimas de vida de la Comunidad, las autoridades federales y estatales no han llevado a cabo acciones que permitan garantizar el acceso a la comunidad a una de las actividades que les permiten subsistir, como lo es la pesca. Incluso la situación se agravó, pues la Dirección de la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado determinó el carácter de especie endémica a la Curvina Golfina, que si bien no se encuentra en peligro de extinción, está sujeta a protección por sus características; motivo por el cual ya no sólo se les prohíbe pescar en la zona, sino que la negativa se amplió a la imposibilidad de capturar una de las especies más representativas de su cultura.

El 20 de julio de 2006, se emitió nuevamente un Decreto de veda de la Curvina Golfina en la Reserva de la Biósfera Alto Golfo de California-Delta del Río Colorado denominado: "NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-063-PESC-2005, Pesca responsable de Curvina Golfina en aguas de jurisdicción federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado. Especificaciones para su aprovechamiento", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de Agosto de 2007.

Con base en dicho instrumento normativo, el 21 de mayo de 2009, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por conducto de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, y

³⁹ Recomendación 8/2002 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 2. Consultable en www.cndh.org.mx/node/32.

mediante el apoyo de la Marina Armada de México, entraron al poblado de "El Indiviso", Baja California, para ejecutar una diligencia cuyo fin fue decomisar 8.6 toneladas de Curvina Golfina a la Sociedad Cooperativa *Cucapá Chapay Seisjhiurrar Cucapá*, S.C. de R.L.

Finalmente, el 25 de octubre de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un "Acuerdo por el que se establece la cuota de captura para el aprovechamiento de Curvina Golfina (*Cynoscion othonopterus*), en aguas de jurisdicción federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado para la temporada 2011-2012" emitido por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mediante el cual el Estado mexicano reconoce la necesidad del ejercicio de la Pesca para la satisfacción de necesidades básicas de la Comunidad.

No obstante lo anterior, existe una vulneración sistemática por parte del Estado mexicano a los derechos de los Cucapás, al haber implementado y continuar con mecanismos que impiden el goce efectivo de su derecho a la alimentación. Acciones que resultan violatorias del artículo 4 constitucional, así como de diversos instrumentos internacionales como: el 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado "Protocolo de San Salvador", entre otros.

V. APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS CONCRETAS PARA LA DEFENSA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Con base en los casos descritos surgen dos cuestionamientos, uno procesal y otro sustantivo, a saber: 1. ¿existe alguna vía jurisdiccional que pueda hacer justiciable el derecho a la alimentación recientemente incorporado al ordenamiento jurídico mexicano? 2. ¿qué argumentos pueden formularse para lograr la efectividad del derecho?

A. ESTRATEGIA PROCESAL

Del análisis de los casos planteados, podemos identificar que el sujeto obligado del derecho a la alimentación es el Estado, razón por la cual de los medios jurisdiccionales disponibles en el sistema jurídico mexicano, podemos advertir que el recurso idóneo para proteger derechos humanos por violaciones del Estado es el juicio de amparo contenido en los artículos 103 y 107 constitucionales, preceptos objeto de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011.

De esa forma, ante el incumplimiento del derecho a la alimentación, existe de manera fehaciente una omisión por parte del Estado en la ob-

servación de obligaciones correlativas a derechos humanos. En razón de ello, de acuerdo a la reforma del artículo 107 de la Constitución mexicana, a través del juicio de amparo pueden reclamarse actos u omisiones que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución; así como, por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Por ello, un juicio de esta naturaleza tiene la posibilidad de lograr la eficacia del derecho a la alimentación, pues es un derecho contenido en el artículo 4 constitucional y en diversos instrumentos internacionales.

Ahora bien, el reclamo del derecho podría presentarse por un individuo o por la colectividad, en virtud de que las conductas generan una afectación determinada pero colectiva, por lo que existiría interés legítimo para presentar la demanda. Sin embargo, existiría un conflicto de admisibilidad relativo al principio de relatividad, el cual establece que las sentencias que se pronuncien en los juicios sólo se ocuparán de los individuos que lo solicitaren.

En razón de ello, la demanda de amparo tendría que promoverse por la totalidad de los internos afectados o por la comunidad indígena, ya que de lo contrario los jueces podrían considerar improcedente el juicio al considerar que los beneficios que se deriven del mismo podrían beneficiar a aquellos que no interpusieron el medio de defensa, máxime que —argumentaría el órgano— el cumplimiento del derecho de alimentación requiere de un programa que debe implementarse de manera general y no puede individualizarse, pues ello sería discriminatorio y, por ende, contrario a los criterios de aplicación de los derechos económicos sociales y culturales.

No obstante anterior, del texto constitucional, de la Ley de Amparo vigente y del proyecto de la nueva ley, no se desprende la existencia de una hipótesis que regule expresamente la improcedencia antes mencionada, por lo que dichos argumentos responden a criterios jurisprudenciales, dictados con anterioridad. De ahí que el Juez vinculado a la interpretación *pro homine*, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución, deberá descartar la actualización de dicho impedimento y abstenerse de construir una causal de improcedencia en un supuesto beneficio del principio de relatividad de las sentencias, pues de lo contrario se vulneraría el derecho de tutela efectiva que prevén los diversos tratados internacionales.

En razón de lo anterior, la demanda de amparo que se presente no tendría problemas en llegar a buen puerto, al obligar al Juez, como parte del Estado Mexicano, a lograr el cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Puesto que de manera coactiva cons-treñiría a las autoridades a cumplir las obligaciones que determinan las leyes nacionales y las internacionales, con ello, podríamos afirmar que el

cumplimiento de este tipo de derechos ya no reside únicamente en el Poder Ejecutivo, a través de políticas públicas, pues como contrapeso aparece el Poder Judicial para garantizar la satisfacción de dichos bienes.

Otra de las vías judiciales dentro del ordenamiento jurídico mexicano que pueden en un futuro ser de utilidad para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales son las acciones colectivas previstas en el artículo 17 constitucional.

En el caso de los reclusos, el planteamiento jurisdiccional sería similar al que se formuló ante la Corte Suprema Norteamericana en el caso *Brown vs Plata* en el que las violaciones al derecho a una vida digna de los internos ocasionadas por la sobrepoblación de los centros penitenciarios, encontraron respuesta en una vía judicial (*class action*), ante la ineficacia de los medios políticos que el Estado de California tenía para solucionar los conflictos relativos a la efectividad de los derechos sociales en las cárceles del Estado.

No obstante en México resultaría cuestionable que de conformidad con las hipótesis que se establecen en el Código Federal de Procedimientos Civiles sea factible demandar al Estado, a través de una acción colectiva para el cumplimiento de este tipo de bienes o servicios, en específico, respecto a la forma de ejecución de la condena. Sin embargo, no deja de ser interesante su existencia como medio de control de derechos humanos.

B. ESTRATEGIA SUSTANTIVA

Respecto a los argumentos que pueden hacerse valer, hemos analizado que la Corte Interamericana realizó pronunciamientos de protección al derecho a la alimentación por dos vías. Una indirecta, en la cual se protegió el derecho en relación con la integridad personal, transgredida tanto por el incumplimiento de obligaciones fundamentales (tales como la provisión de agua, tutela judicial efectiva, protección a los niños y el peligro a la vida por la falta de otorgamiento de alimentos) como por las condiciones insalubres, privación de alimentos como sanción y entrega de los mismos contaminados y sucios.

Por otro lado, la vía semi-directa en la que existe un pronunciamiento específico respecto al derecho a la alimentación que impone obligaciones de asistencia al Estado conforme a los principios de accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad. Aunado a las afectaciones que se ocasionan como consecuencia de la transgresión de otros derechos como la vida, la salud y la educación, como condiciones mínimas necesarias de una vida digna.

Ahora bien, las aproximaciones de la Corte Interamericana pueden tomarse como herramientas sustantivas en el planteamiento de casos ante instancias internas para obtener la protección del derecho a la ali-

mentación. En razón de ello, no es difícil observar la similitud de hecho que existe entre los casos de condena a Paraguay, Perú y Honduras, y los relativos a los centros de reclusión en el Distrito Federal y la comunidad *Cucapá*.⁴⁰

Así, en el caso de los reclusos pueden invocarse violaciones a la integridad personal, que se traducen en actos de tortura ante la falta de condiciones de higiene y salud en los centros de reclusión. De la misma forma, en el caso de la comunidad *Cucapá*, puede invocarse violación al derecho a la vida de los miembros, en razón a que los actos del Estado están provocando el aislamiento y desaparición de la comunidad.

Dicha estrategia sustantiva resultaría eficaz en la medida en la que no tiene como objeto principal de protección el derecho a la alimentación —cuya justiciabilidad ha sido cuestionada—,⁴¹ sino que se recurre al planteamiento de violación de dos valores, que ningún tribunal podría negarse a proteger, como son la integridad personal y la vida, por ser derechos civiles que usualmente —aunque de forma indebida— han sido tratados por los jueces de manera preferente a los derechos económicos sociales y culturales.

No obstante ello, puede irse un poco más allá de los derechos civiles e invocarse el incumplimiento del derecho a la alimentación como derecho social de manera directa. Para ello es posible identificar tres obligaciones centrales del Estado: facilitar, respetar y proteger, de conformidad con los lineamientos que determinó la Corte Interamericana.

En ese sentido, el respeto implica que el sujeto pasivo adopte medidas que permitan al individuo desarrollarse y satisfacer sus propias necesidades; por lo que si en la comunidad *Cucapá* existe una interferencia por parte del Estado para que las comunidades puedan pescar, existe una violación a la referida obligación; sin que ello implique que deban eliminarse las normas ecológicas de protección a la especie. En su caso, deben reforzarse las cuotas de pesca de manera proporcional, que permitan la subsistencia de la comunidad. Por lo que hace al caso de los reos, la implementación de un mayor número de visitas de familiares que provean de alimentos, puede ser un mecanismo idóneo en el cumplimiento del derecho.

⁴⁰ Incluso respecto del caso de la Comunidad Indígena, ya existen denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana y en el caso de los reclusos la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podría generar una inminente denuncia ante el sistema interamericano; es por ello que este artículo pretende dar una construcción del núcleo esencial a la alimentación que pueda ser aplicada por tribunales internos y con ello evitar una posible responsabilidad internacional.

⁴¹ Abrahamovich Víctor y Courtis Cristian "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales" en *Derechos Sociales Instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, p. 55-78.

En lo referente a la protección, se requiere del Estado una intervención activa para eliminar todos aquellos elementos que impiden la satisfacción del derecho. Es por ello que, en el caso de los *Cucapás*, si bien se identificó el decreto de veda como un incumplimiento a la obligación de respeto, en este caso no se juzga la actitud positiva de la emisión del decreto, sino la omisión del Estado ante la negativa de eliminar los obstáculos que impiden el cumplimiento pleno del derecho. Por lo que hace a los reos el Estado, debe de suprimir todas aquellas conductas y prácticas de los directivos de los centros de reclusión que tengan por objeto privar a los internos del goce suficiente de alimentos de calidad.

Finalmente, la última obligación de facilitar (garantizar/promover), engloba aquellas en las que el Estado debe de proveer lo mínimo esencial necesario a un individuo o grupo incapaz de hacerlo por sí mismo. De ahí que en la problemática planteada exista un incumplimiento del Estado a sus obligaciones de asistencia indispensables, en los centros de reclusión y a la comunidad de los *Cucapás*.

En relación a esta última, el Estado tiene el deber de proporcionar niveles adecuados de vida para la Comunidad a la cual está restringiendo, es decir, si se considera que el decreto cuestionado se encuentra justificado en virtud de la protección de una especie marina y con ello se afectan diversos derechos como el de la alimentación, el Estado debe de otorgar los bienes mínimos que permitan a la comunidad subsistir de manera digna.

Relativo a los reclusos, el deber del sujeto pasivo se centra en el otorgamiento de alimentación adecuada consistente en la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes que satisfagan las necesidades alimentarias, para ello podemos recurrir a lo que la Corte Interamericana estableció como parámetro mínimo: esas necesidades se satisfacen cuando con su provisión no se altera la salud, ni se pone en peligro la vida. Asimismo, la alimentación debe de ser accesible, lo que significa otorgarse en forma sostenible y que no dificulte otro derecho.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que la exigibilidad de las obligaciones debe de respetar el principio de progresividad, es decir, el cumplimiento debe de realizarse a través de pasos constantes que permitan lograr un objetivo en un plazo razonable, sin que en ningún caso pueda regresarse a condiciones perjudiciales anteriores.

En esas condiciones, resulta interesante analizar la prestación de servicios alimentarios adecuados a los internos de un centro de reclusión, en relación a la erogación dineraria que su cumplimiento implica, razón por la cual en este caso la atención de medidas progresivas resulta de suma importancia. Así, un reciente y paradigmático caso: *Brown vs. Plata*,⁴² fallado el 23 de mayo de 2011, por la Suprema Corte Nor-

⁴² www.supremecourt.gov/opinion/10pdf/09-1233.pdf

teamericana, resulta un ejemplo de implementación de progresividad que permita un cumplimiento efectivo de derechos y no sentencias de fantasía cuya ejecución sea inalcanzable.

En dicho caso se planteó una *class action* generada por la sobrepoblación en las cárceles del Estado de California. Ello, pues si bien los centros de reclusión estaban creados para alojar a 80,000 personas, lo cierto es que en algunos, la población sobrepasaba el doble de su capacidad; afectando los servicios de salud de los centros. La sobrepoblación imposibilitaba el garantizar el acceso pleno de los internos a los referidos servicios.

Dicha controversia fue sometida a los tribunales norteamericanos desde el dos mil uno, los cuales han tratado de establecer condiciones al Estado de California para que lleve a cabo medidas tendientes a disminuir la sobrepoblación de los reclusorios. Sustentan su resolución en la octava enmienda constitucional, que establece la obligación al Estado de abstenerse de imponer penas excesivas y trascendentales. Algunas de dichas medidas consistieron en la construcción de nuevos centros, así como la contratación de personal calificado, mismas que durante el tiempo se demostró que resultaban insuficientes. A pesar de la contratación de médicos que atendieran a los internos, lo cierto es que la sobrepoblación impedía el cumplimiento efectivo del derecho a la salud.

En esas condiciones, el remedio de los tribunales consistió en exhortar al Estado de California a reducir la población a un 137.5% en un lapso de dos años, so pena de facultar a los prisioneros, objeto de la controversia, su liberación bajo fianza u otros medios de control, para así lograr el objetivo de la reducción de la sobrepoblación. Según el órgano jurisdiccional, dicha medida permitiría la protección de los derechos afectados, a través del fortalecimiento de un sistema de justicia criminal adecuado, el cual resulta de mayor importancia que el impacto que pudiera generar a la seguridad pública, la liberación de los presos.

Dicha resolución jurisdiccional tiene el acierto de identificar la naturaleza de los derechos sociales, pues si bien establece obligaciones a los órganos políticos, entiende la fórmula que contempla el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto a la adopción de las medidas "hasta el máximo de sus recursos disponibles". Lo anterior en razón al otorgamiento de un plazo razonable de dos años para el cumplimiento de los derechos, es decir, asume que el logro de la plena efectividad de estos derechos debe de ser paulatino, pero a su vez establece que si en dicho tiempo no existe una reducción considerable procederá a la liberación de los reclusos que presentaron la acción de clase, con lo cual coacciona al poder político para que "tome

cartas en el asunto". Estas medidas, afirma Cruz Parceró,⁴³ significan tomar los derechos en serio, pues se logra hacer efectivos los mínimos de bienestar a través de derechos prestacionales.

CONCLUSIONES

El derecho de alimentación es un derecho económico y social contemplado en el artículo 4 constitucional, que se complementa con lo dispuesto en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denominado "Protocolo de San Salvador".

En razón de ello, se conceptualiza como una estructura jurídica compleja conformada a partir de obligaciones identificadas en distintas normas, con la finalidad de atender necesidades básicas sociales, pues se trata de un derecho subjetivo, vinculante (al poder ser exigido de manera coercible su cumplimiento), definitivo (al delimitarse las características para su otorgamiento en el texto constitucional), pero mínimo en la medida en la que el cumplimiento de ciertas prestaciones es subsidiario, ya que el sujeto pasivo estará obligado cuando se cumplan dos circunstancias: que el sujeto no posea medios suficientes o que no existan las condiciones para que pueda proveérselas.

De esa forma, el Estado mexicano está vinculado a su cumplimiento mediante la satisfacción de diversas obligaciones construidas a partir de lo dispuesto en las distintas normas que lo regulan a nivel nacional e internacional. Así, se puede afirmar que la construcción del derecho a partir de estándares internacionales contenidos en los diversos instrumentos como la Observación General No. 12 y las sentencias de la Corte Interamericana que condenan a Paraguay, Perú y Honduras, junto con el derecho comparado, permiten aterrizar el núcleo esencial de la alimentación y delimitar sus alcances frente a otros derechos.

En efecto, el derecho a la alimentación no se limita a obligar al Estado a otorgar un plato de arroz, carne y verduras a toda persona; ni tampoco de manera exclusiva a vigilar el adecuado acceso a la alimentación; sino que requiere de un análisis de las circunstancias de hecho que permitan individualizar que tipo de prestación le resulta aplicable y

⁴³ Juan Antonio Cruz Parceró, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez comps. Derechos sociales y derechos de las minorías, 2a. ed., Editorial Porrúa-UNAM, México, 2001, pp. 89-112.

exigible; prestación que incluso sea susceptible de encuadrarse en uno de los cuatro niveles de los que habla Van Hoof.⁴⁴

Así, en las resoluciones de la Corte Interamericana existe un pronunciamiento respecto al derecho a la alimentación por vía indirecta, al reconocerlo como parte esencial de la protección a la integridad personal de los reclusos y en los que el cumplimiento del derecho implicó una reparación. A diferencia de los casos de las comunidades indígenas, por vía semi-directa, en los cuales, por una parte, la obligación se tradujo en el suministro de alimentos, para lograr un desarrollo de condiciones mínimas de vida de la comunidad, que no les era posible obtener por la problemática territorial que vivían y, por otra, se ordenó llevar a cabo una implementación de proyectos de seguridad alimentaria.

En atención a esos criterios, en el caso planteado de los centros penitenciarios en México, el Estado debe proveer de alimentos adecuados a los internos en atención a que se encuentran bajo su disposición (imposibilidad de poseer medios). De igual manera, en el caso de la comunidad Cucapá, existe una obligación incumplida, pues el Estado mediante diversos actos ha impedido que existan las condiciones para que los Cucapás obtengan sus alimentos (inexistencia de condiciones que permitan su obtención).

Por ello, las obligaciones que permiten el cumplimiento del derecho a la alimentación, pueden traducirse en prestaciones positivas y negativas, de dar, hacer o no hacer individualizables en cada circunstancia. En razón de ello, aun cuando como derecho social tiene una naturaleza prestacional (entendida exclusivamente con un dar) el análisis de las resoluciones del sistema interamericano, encaminadas a su protección progresiva, permite advertir diversas circunstancias que lo hacen exigible mediante el cumplimiento de obligaciones diversas al simple otorgamiento de bienes para satisfacer el hambre.

En esas condiciones, los reclamos para lograr la efectividad del derecho a la alimentación resultan complejos, ya que en su planteamiento se presentan diversos obstáculos, que van desde la identificación de su contenido esencial hasta los bloqueos procesales que complican su aplicación eficaz mediante la corrección del incumplimiento de las obligaciones correlativas.

⁴⁴ Véase citado en Abrahamovich Víctor y Courtis Cristian "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Derechos Sociales y Derechos de Minorías*, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 139-210. En razón de ello, el Estado está obligado de manera general a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, pero de manera específica debe cumplir con las distintas prestaciones negativas y positivas que se contienen en cada uno de esos niveles, tal y como lo reconoce el texto reformado del artículo 1 de la Constitución mexicana.

De esa forma, la delimitación de obligaciones específicas en los derechos humanos resulta indispensable para eliminar algunos de los obstáculos que impiden su protección eficaz en las vías jurídicas idóneas; más aún cuando de los casos mexicanos planteados, no se desprende que el Estado haya "dado los pasos" necesarios para el cumplimiento de los derechos sociales y, en específico, de este derecho a la alimentación, recientemente incorporado al texto constitucional.