

00751  
28

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
POSGRADO



## LA SOBERANIA ALIMENTARIA DEL ESTADO MEXICANO

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTORA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**ROSA CARMEN RASCON GASCA**

DIRECTOR DE TESIS:

DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN

MEXICO, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

# **PAGINACIÓN DISCONTINUA**

la Dirección General de Bibliotecas.  
Circular en formato electrónico e impreso  
de mi trabajo recepcionado

Rosa Carmen  
Rascón Casca

30-VI-03

A: R. Rascón

**SÍNODO:**

- DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN
- DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDÁN
- DRA. HERIBERTA CASTAÑOS RODRÍGUEZ
- DR. HÉCTOR FIX FIERRO
- DRA. MIREILLE ROCCATTI VELÁZQUEZ
- DRA. BLANCA MARGARITA VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ
- DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B

## AGRADECIMIENTOS

Es ocasión de expresar mi invariable gratitud al director de la tesis, el Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán, quien, tras la muerte del Dr. Pedro Zorrilla Martínez, mi primer asesor, gentilmente me aceptó como doctoranda, impulsó esta investigación, corrigió mis desatinos y fue extremadamente paciente ante mis demoras. Es, sin duda, un tutor de excelencia.

Corresponde reconocer las valiosas aportaciones y sugerencias de los doctores miembros del Comité Tutorial Derechos Fundamentales 2, la Dra. Mireille Roccati Velázquez y el Dr. David Vega Vera, quienes sesión tras sesión, junto con el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, orientan y comparten sus conocimientos, comité que se engalana con la presencia del Dr. Héctor Fix Zamudio. Cumplidamente agradezco al Dr. Vega Vera el dictamen emitido como revisor de este trabajo por parte del comité.

Vaya igualmente mi gratitud al Maestro Pedro Nogueroñ Consuegra, por sus apreciados consejos y por compartir sus conocimientos, ser de luz, como sin duda lo son el Maestro Pedro Zorrilla Martínez (+), Carmin Gasca Blanco, mi madre (+) y la Maestra Rosa Alba Torre Espinoza, todos ellos generosos en su saber.

Agradezco al sínodo, integrado por los reconocidos doctores Fernando Serrano Migallón, Carlos F. Quintana Roldán, Heriberta Castaños Rodríguez, Héctor Fix Fierro, Mireille Roccati Velázquez, Blanca Margarita Velázquez Rodríguez y Margarita Beatriz Luna Ramos, por su tiempo y enseñanzas. Mi reconocimiento a todos aquellos maestros y maestras a los que debo mi formación profesional ha sido, es y será permanente.

Una nota más de agradecimiento, al personal administrativo del posgrado así como a la Maestra Rosa María Mondragón Becerril por el auxilio recibido en el acopio de la información del proyecto nutricio en que participó la UNAM.

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Con alegría, a Héctor S. Rascón Absalón, mi padre; a mis hermanas  
María Luisa, Heidy y Daniela, afectos y apoyos constantes y perennes, y a  
Rafael Alexander Leal, mi esposo.

Especialmente a Cynthia; a la UNAM, nuestra casa por siempre y  
a la Facultad de Derecho.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# LA SOBERANÍA ALIMENTARIA DEL ESTADO MEXICANO

Introducción	I
Índice de abreviaturas	VIII

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO CONCEPTUAL

1.1	Estado, Estado-nación.	1
1.2	Poder, pueblo y población	12
1.3	Alimentación, alimento y nutrición	24
1.4	Hambre y hambruna	26
1.5	Alimentación como derecho humano y programático	28
1.6	Soberanía	36
1.7	Soberanía alimentaria	44
1.8	Seguridad alimentaria	51
1.9	Desarrollo y desarrollo sustentable	52
1.10	Abasto y abastecimiento	62
1.11	Intermediario	63
1.12	Transgénesis	64

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA ALIMENTACIÓN

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
	Consideraciones sobre los artículos 3 y 4	67
2.1.1	Supremacía constitucional	75
2.1.2	Relación del artículo 133 constitucional con los artículos 89 fracción X; 76 fracción I, 15 y 117	78
2.1.3	Criterio de la Suprema Corte en cuanto a la jerarquía de leyes y tratados.	80
2.1.4	Interrelación de los artículos 25, 26, 27, 28, 73 XXIX-E y 90 constitucionales	85

## CAPÍTULO TERCERO

### LEGISLACIÓN FEDERAL RELACIONADA CON LA ALIMENTACIÓN

3.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	91
3.2	Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento	98
3.3	Ley de Planeación	100
3.3.1	Planeación y planificación. Su significado	105
3.3.2	Importancia de la planeación en la administración	107

E

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.3.3	Planeación en la administración pública	108
3.3.4	Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	110
3.4	Ley General de Población	130
3.5	Ley General de Salud	131
3.5.1	Reglamento de control sanitario de productos y servicios	132
3.5.2	Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad	133
3.6	Ley Federal de Protección al Consumidor	139
3.7	Ley de Vías Generales de Comunicación y diversas leyes específicas	140
3.8	Ley de Inversión Extranjera	145
3.9	Ley Federal de Competencia Económica	146
3.10	Ley sobre la Celebración de Tratados	147
3.11	Ley de Pesca	151
3.12	Leyes sobre ganadería, asociaciones agrícolas, desarrollo rural sustentable, variedades vegetales y semillas	153
3.12.1	Ley de Organizaciones Ganaderas	154
3.12.2	Ley de Asociaciones Agrícolas	157
3.12.3	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	159
3.12.4	Ley Federal de Variedades Vegetales	169
3.12.5	Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas	170
3.12.6	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	172
3.12.7	Ley de Energía para el Campo	174
3.12.8	Reglamento de la Seguridad Social para el Campo	175
3.13	Otras leyes relacionadas	177
3.13.1	Ley Federal sobre Metrología y Normalización	177
3.13.2	Ley de Comercio Exterior	179
3.14	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	181
3.15	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	182

#### CAPÍTULO CUARTO

#### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PÚBLICA MEXICANA EN MATERIA DE ALIMENTOS

4.1	¿División de poderes o de funciones?	188
4.1.1	Poderes u órganos	199
4.2	Órgano legislativo	201
4.2.1	Naturaleza jurídica	201
4.2.2	Estructura	202
4.3	Órgano ejecutivo	205
4.3.1	Naturaleza jurídica	205
4.3.2	Estructura	206
4.3.3	Secretaría de Economía	206
4.3.3.1	Comisión Federal de Competencia	207

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

F

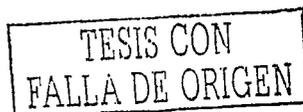
4.3.3.2	Procuraduría Federal del Consumidor	207
4.3.4	Secretaría de Educación Pública	209
4.3.5	Secretaría de Salud	215
4.3.5.1	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán"	216
4.3.5.2	Centro de Investigación en Salud Poblacional	219
4.3.6	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Algunos de sus órganos y organismos	222
4.3.6.1	Programa Sectorial 2001-2006	228
4.3.6.2	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	232
4.3.6.3	Expropiación Azucarera	246
4.3.7	Secretaría de Desarrollo Social	248
4.3.7.1	Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 - 2006	248
4.3.8	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	252
4.4	Órgano judicial	256
4.4.1	Naturaleza jurídica	257
4.5	Coordinación jurídica obligatoria	259
4.5.1	Entre órganos de la federación	261
4.5.2	Entre la federación y las entidades federativas y los municipios	262
4.5.3	Entre dependencias y entidades de la administración pública federal	262
4.6	Instituciones educativas	263
4.6.1	Universidad Nacional Autónoma de México	263
4.6.2	Universidad Autónoma Chapingo	266
4.7	Consejo Nacional Agropecuario	267
4.8	Organismos no gubernamentales	268

## CAPÍTULO QUINTO

### MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN 274

5.1	Declaraciones, pactos, convenciones, convenios y protocolos fundamentales en la materia	276
5.1.1	Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	276
5.1.2	Declaración Universal de los Derechos Humanos	277
5.1.3	Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos	278
5.1.4	Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados	280
5.1.5	Declaración y Convención de los Derechos del Niño	280
5.1.6	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos	281

G



5.1.7	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	282
5.2	Codex Alimentarius	283
5.3	Estatuto de la Corte Penal Internacional	286
5.4	Tratados de Libre Comercio	287
5.4.1	Tratado de Libre Comercio con América del Norte	288
5.4.2	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea	297
5.5	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales	302

## CAPÍTULO SEXTO

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE ALIMENTOS

6.1	Organización de las Naciones Unidas	305
6.1.1	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	306
6.1.2	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO)	306
6.1.3	Organización Mundial de la Salud (OMS)	306
6.1.4	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	307
6.1.5	Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD)	310
6.1.6	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)	311
6.1.7	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	313
6.1.7.1	Comité de Agricultura de la FAO (COAG)	316
6.1.7.2	Programa para la Agricultura Orgánica	317
6.1.7.3	Cumbre Mundial Sobre la Alimentación 2002	318
6.1.7.4	Foro Alterno por la Soberanía Alimentaria	320
6.1.7.5	Programa Mundial del Alimento (PMA)	322
6.1.8	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	323
6.1.9	Comisión del Codex Alimentarius	324
6.1.10	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT)	327
6.2	Otras Organizaciones	328
6.3	Organización de los Estados Americanos (OEA)	329
6.3.1	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	331
6.4	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)	333
6.5	Organismos no gubernamentales	334
6.6	Sede de las principales organizaciones internacionales	335

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

H

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN

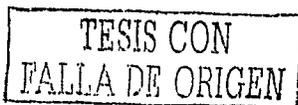
7.1	Tecnología	337
7.2	Comida chatarra	342
7.3	Biotecnología y transgénicos	345
7.4	Agricultura orgánica	352
7.5	Producción, transporte, distribución, abasto, comercialización y consumo	353
7.6	Libre mercado	369
7.7	Intermediación	376
7.8	Monopolio y práctica monopólica	377
7.9	Dumping y subvenciones	379
Conclusiones		389
Propuestas		397
Fuentes		404

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

La aproximación jurídica al tema alimentario ofrece un amplísimo panorama; la primera intención fue analizar el poder de los Estados Unidos Mexicanos y su ejercicio en la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población que lo forma; a partir de ese esquema, maduró la idea de abordar la soberanía alimentaria del estado mexicano, considerando como premisa básica que el óptimo desarrollo físico e intelectual del individuo, depende y se obtiene, principalmente, del acierto en la alimentación nutritiva recibida durante las diversas etapas de la vida. Es ese un sólido punto de partida para que el pueblo se encamine, con paso seguro, al desarrollo tal y como se describe en el artículo 25 constitucional federal y preceptos relacionados. De ahí que el propósito de esta investigación sea el análisis jurídico – administrativo de la estructura, medios y sistemas federales para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población mexicana.

Un orden jurídico establecido a favor de la sociedad en su conjunto, se torna eficaz al momento de la realización de los objetivos que persigue; por tanto, el administrador, el gobernante, debe ver por el bienestar de los gobernados y ha de contar con la capacidad de visualizar problemas futuros y anticipar una o más posibles soluciones. La alimentación es uno más de los problemas, uno muy importante que ocupa a todos los pueblos del mundo; no obstante, los países en vías de desarrollo, el nuestro entre ellos, lo enfrentan con vaticinios poco venturosos debido a la incapacidad de cubrir las necesidades nutricionales de la población; la mayoría de los programas gubernamentales se reducen a ofrecer apoyo alimentario más que a garantizar, como sería lo adecuado, el acceso a alimentos de calidad. Ambientes malsanos e insalubres; importación de granos, cuando en ocasiones hay cosechas sin venderse por falta de cadenas de comercialización; falta de producción de alimentos por disminución de mano de obra campesina y pesquera; deficientes, insuficientes o inexistentes apoyos tecnológicos, son, entre otros factores, propiciadores de situaciones de hambre.



Acontece que, aun existiendo, los alimentos no están al alcance de las personas debido a las prácticas monopólicas que propician su escasez para controlar el precio en el mercado, o por presión; por ejemplo, la práctica común del embargo alimenticio (prohibición de un país a otro para comerciar con ciertos productos), o por guerra.

Es a partir del siglo XX cuando cobra importancia el estudio científico de la nutrición; sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los organismos gubernamentales y privados, no se ha podido resolver el problema del hambre; aun cuando existe el avance técnico y científico en la producción, sea el perfeccionamiento de semillas, de productos híbridos, de los enriquecidos; el despunte de la acuicultura; la alimentación especial de ciertos animales para obtener mayor peso (en aves de consumo humano o ganado) así como el combate a las plagas de productos forestales y a las enfermedades de los animales; con la salvedad de que no puede decirse que las nuevas tecnologías aplicadas a la producción de alimentos sean cien por cien seguras.

Alimentación y nutrición son conceptos distintos y es necesario diferenciarlos para efectos de las políticas gubernamentales. Si el problema es como resuelve el Estado mexicano la alimentación y la nutrición del pueblo, y qué medidas toma para épocas futuras, la hipótesis reside en comprobar que es deber del Estado establecer las medidas y el orden jurídico idóneos para que se logre satisfacer, más allá de la mera necesidad alimentaria del pueblo, la nutrición del mismo; para ello, es necesaria una mejor sistematización de facultades legales y su acción administrativa coordinada entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; tendiente a equilibrar y contrarrestar el control político (aun el diplomático) en la determinación de la producción y distribución del alimento.

En la alimentación es no sólo prioritaria, sino estratégica la atención eficiente y oportuna al campo, lamentablemente uno de los errores más graves cometidos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por varios gobiernos mexicanos ha sido el mal manejo del campo, al grado que se ha convertido en problema de seguridad nacional al que se asocian múltiples factores como es el problema del agua, recurso cada vez más escaso. A través del estudio del campo igualmente se abren varias líneas de investigación, por ello es necesario insistir en que el objetivo de este trabajo es el análisis jurídico – administrativo de la estructura, medios y sistemas federales para la satisfacción de las necesidades de alimentación de la población mexicana. Como puntos centrales se analizarán la importancia del alimento y que éste sea nutritivo; la soberanía de los Estados Unidos Mexicanos en materia alimentaria y el ejercicio del poder estatal en la satisfacción de este derecho; su dimensión como derecho humano y su alcance programático así como el significado de seguridad alimentaria; la revisión de la principal normatividad jurídica mexicana e internacional y su interrelación; la importancia de la eficiente planeación y programación de las políticas públicas alimentarias, para coincidir en la depuración y sistematización legislativa en esta materia y la obligatoria coordinación entre los órganos del Estado y entre las diversas unidades de éstos; la participación de los organismos internacionales y la influencia de las grandes transnacionales, incluso sobre los gobiernos; la trascendencia del desarrollo tecnológico; los alimentos transgénicos; la liberalización de los mercados y el abasto, inclusive como medida de control político en vista de que es el proceso político el que principalmente determina la producción y distribución de alimentos, además de algunos aspectos considerados nocivos como los monopolios, las prácticas desleales de comercio y la excesiva intermediación, entre otros.

La principal propuesta de este trabajo es la incorporación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del derecho a la alimentación nutritiva extendido a toda persona, habida cuenta que se trata de un derecho fundamental y determinante para el desarrollo nacional. Otras propuestas son el establecimiento de un grupo de expertos dedicado a la depuración de las normas jurídicas y de la compleja estructura administrativa; la necesaria reglamentación de la Ley de Planeación; la distribución masiva de productos adicionados con

m micronutrientes que, como en el caso de la tortilla mejorada, han demostrado su efectividad; retornar a la formación de cooperativas de productores y de consumidores constitucionalmente dispuesta; la creación de la Comisión Intersecretarial Alimentaria; la determinación de un porcentaje del producto interno bruto en aquellas áreas agrícolas y pesqueras de urgente atención así como la impartición de una asignatura que se establezca desde el preescolar, se consolide en la primaria y se refuerce en la secundaria, a fin de generar individuos suficientes y adecuadamente informados respecto de su propia nutrición y la de sus futuras familias.

El método será preponderantemente analítico; documental y para lograrlo propongo el siguiente índice compuesto por siete capítulos:

El primero de ellos se destina a la delimitación de los principales conceptos relacionados con la tesis como son Estado, nación, poder, pueblo y población; alimentación y nutrición; hambre y hambruna; alimentación como derecho humano programático; seguridad alimentaria; desarrollo sustentable; abasto; intermediación y transgénesis. En él explico porque se prefirió el uso del vocablo dual *soberanía alimentaria*, concepto que se aborda a partir del análisis del significado de la soberanía y su tratamiento en las diversas constituciones hasta llegar a la de 1917, el cuestionamiento es si hay elementos suficientes para preservarla y cuál es el futuro que enfrenta nuestro país; si bien la soberanía es una prerrogativa propia del Estado, y por ende se trata de un concepto totalizador e indivisible, unido a la palabra 'alimentaria' se ocupará en forma relativa como el ejercicio de la autarquía y la autodeterminación respecto de la alimentación de los mexicanos.

El capítulo segundo se dedica al análisis de diversos artículos de la Constitución federal relacionados con la alimentación y su necesaria interrelación, se diserta sobre la conveniencia de incluir el derecho a la alimentación nutritiva en el texto constitucional, analizando las posturas académicas al respecto y el numeral idóneo para ello. Asimismo se aborda la supremacía constitucional y se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

analiza la participación de los legisladores respecto de los tratados, a la luz de la tesis jurisprudencial de 1999 que dispone su preeminencia jerárquica respecto de las leyes federales y locales.

Uno de los capítulos más amplios de la tesis es el tercero, en él se aborda la principal legislación federal y su interrelación. Inicia con las leyes que regulan la administración pública federal centralizada y paraestatal, seguidas de la Ley de Planeación, base para abordar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de este instrumento derivan. Regular la dinámica de la población encaminada al desarrollo económico y social es materia de la Ley General de Población y es a la Ley General de Salud a la que le corresponde la orientación y vigilancia en materia de nutrición; a través de dos de sus reglamentos me referiré al control sanitario y a la publicidad de los alimentos, muy relacionados con los efectos que producen en el consumidor, de modo que se incluye el ordenamiento protector de este sector. La carga y transporte de los alimentos se observa desde las leyes aplicables a las vías generales de comunicación. Comercio exterior, inversión extranjera, competencia económica, la regulación sobre la celebración de tratados así como metrología y normalización, con las discutidas normas oficiales mexicanas, igualmente se comentan, para llegar a las leyes sobre pesca, ganadería, asociaciones agrícolas y a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ordenamiento vigente que tiene un antecedente legislativo vetado, la Ley de Desarrollo Rural; leyes relacionadas son las relativas a producción y comercialización de semillas y variedades vegetales, de gran valor por la abundante diversidad biológica de nuestro país y el manejo transgénico que implican. Asimismo se agregan dos leyes de reciente factura, la Ley de Energía para el Campo y la establecida para el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa, recorrido que finaliza en las relativamente recientes leyes protectoras de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores que establecen el combate a la desnutrición para los primeros y el acceso a los satisfactores necesarios entre los que figuran los alimentos así como la orientación y capacitación en materia de nutrición para los segundos.

El capítulo cuarto se ocupa del análisis de la estructura administrativa pública mexicana, si bien en el tercero se describe a las dependencias relacionadas con el tema, en éste se analiza la competencia específica de las Secretarías de Economía; Salud; Educación Pública; Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, directamente involucradas, sus órganos desconcentrados y los organismos descentralizados con los que guardan relación así como los principales programas aplicables, el Programa Sectorial SAGARPA 2001-2006 que a la fecha no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, entre otros. Además de señalarse la participación del Congreso de la Unión y la importancia que representa el Organismo Judicial en esta materia, se estudia la fundamental coordinación jurídica obligatoria entre órganos de la federación, entidades federativas y municipios y se incluyen las principales instituciones educativas, entre las que destaca la participación de la UNAM a través de varias de sus dependencias.

Después de estudiar la legislación nacional y la estructura administrativa que la aplica, en los capítulos quinto y sexto se trata la regulación jurídica y la estructura administrativa internacionales. En ellos se presentan las declaraciones, los pactos, los convenios y los protocolos fundamentales en torno a la alimentación y la referencia mundial que representa el *Codex Alimentarius* así como las principales organizaciones internacionales y los programas establecidos al efecto. Se incluye el Estatuto de la Corte Penal Internacional para demostrar el consenso en considerar dentro de los crímenes de lesa humanidad, la privación del acceso a los alimentos. De los tratados de libre comercio que obligan a nuestro país, se comentan los celebrados con América del Norte y con la Unión Europea así como las Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial, con las que el gobierno mexicano pretende enfrentar la desgravación arancelaria producto del primero.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por último, la tecnología y diversos aspectos inherentes al tema, comida chatarra; biotecnología; agricultura orgánica; producción, transporte, distribución y abasto; comercialización y consumo; libre mercado, prácticas monopólicas, dumping y subvenciones, son objeto de comentarios en el capítulo séptimo.

Imperioso resulta que la política alimentaria sea entendida y redimensionada como materia social fundamental, en ella juegan un papel decisivo la educación, la información y el desarrollo tecnológico. Cuando a las personas les faltan alimentos de calidad, también están privadas del goce de su libertad y otros derechos humanos; igualmente un Estado, concebido para el bienestar general, está condenado a la pérdida de la soberanía que ejerce, tanto por equivocadas políticas de producción y distribución como por la dependencia que implica obtener del exterior hasta lo indispensable.

## INDICE DE ABREVIATURAS

BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CNIAA	Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENN-II	Encuesta Nacional de Nutrición
EUA	Estados Unidos de América
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
JMAF	Jarabe de maíz de alta fructosa
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NOMs	Normas oficiales mexicanas
NMXs	Normas mexicanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PUAL	Programa Universitario de Alimentos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SE	Secretaría de Economía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SS	Secretaría de Salud

STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# LA SOBERANÍA ALIMENTARIA DEL ESTADO MEXICANO

## CAPÍTULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL

La idea de marco, en una de sus varias acepciones, significa cerco para ceñir o guarnecer algo, sirva entonces para nombrar este capítulo ocupado en los principales conceptos inherentes a la tesis y su terminología, algunos de los cuales aparecerán agrupados por la interrelación que guardan con otros por necesidad.

### 1.1 ESTADO, ESTADO – NACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25 y 26, dispone que la rectoría del desarrollo nacional, alcanzable a través del sistema de planeación democrática, corresponde al Estado, el que, de conformidad con el artículo 25 fracción I del Código Civil federal, es persona moral al igual que las entidades federativas y los municipios.

El Estado es persona jurídica y como tal puede ser representante o representado, no puede actuar por sí, sino siempre por medio de representantes, personas físicas, servidores públicos, que materializan las conductas jurídicas y las no jurídicas del Estado.<sup>1</sup>

Al ser persona, tiene capacidad para realizar las conductas jurídicas determinadas en la ley, es decir, goza de "aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y de deberes y hacerlos valer."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Respecto de la representación, Ernesto Gutiérrez y González señala que es "el medio que establece la ley o de que dispone una persona capaz, para obtener, a través del empleo de la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos jurídicos que si hubiera actuado el capaz, o válidamente un incapaz." Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª. Edición, Porrúa, México 1993, p. 518.

<sup>2</sup> Idem, p. 536 y en la obra del mismo autor Derecho de las Obligaciones, 9ª reimp. de la 5ª edición, Cajica, Puebla, 1984, p. 327.

No obstante tratándose del Estado, de acuerdo al artículo 124 constitucional federal, esa capacidad está autolimitada por el principio de legalidad, en el sentido de que *el Estado sólo tiene capacidad para hacer aquello que la ley le determina*; en cambio la capacidad de los particulares se rige por el principio *todo lo que la ley no prohíbe expresamente a los particulares se entiende que les está permitido*.

Estaríamos frente al Estado de derecho, aquel Estado en que existe delimitación de funciones y una clara "autonomía" de cada una, en el que impera el principio de legalidad y se respetan los derechos individuales y sociales, un Estado en el que importa el contenido ético de las normas y se vive la seguridad jurídica y la seguridad pública, y en el cual gobernantes y gobernados se reconocen derechos y deberes recíprocos. En este sentido, el maestro Francisco Venegas Trejo refiere que por medio de la Constitución queremos vivir un auténtico Estado, aquel al que diversos analistas suelen llamar "Estado de derecho", siendo que todo Estado por el hecho de serlo, debe ser de derecho, o no es Estado, sería, recordando al maestro Mario de la Cueva, una implantación de esclavos o una dictadura, nunca un auténtico Estado y agrega:

"Si bien aún existen sistemas políticos en los que la legalidad, que no juricidad, se forma al capricho y conveniencia de los gobernantes... sólo por la operatividad jurídica, se vivirá el derecho por parte del Estado [que es] estructura política de leyes, sociedad previsoras de formas correctas y justas de comportamiento. Las normas jurídicas acatadas y elaboradas con sentido de beneficiar al pueblo hacen efectiva la expresión Estado de derecho."<sup>3</sup>

Múltiples son los autores que han definido al Estado, no obstante, para delimitar el concepto en cuanto a esta investigación, y en adición a los comentarios vertidos por Venegas Trejo, me restringiré a la descripción que

---

<sup>3</sup> Cfr. Venegas Trejo, Francisco. Reseña bibliográfica en Revista de la Facultad de Derecho de México, t. XLVIII, ene - abril 1998, números 217 y 218, UNAM, p. 315, 317 y 320.

hacen dos juristas más: Kelsen y Tamayo y Salmorán. Tal elección se determinó por la relevancia de lo jurídico en sus definiciones, sin que eso signifique necesariamente una orientación o influencia positivista en este trabajo; se escogieron porque observan en la naturaleza del Estado, lo jurídico – normativo primordialmente. No puedo evitar detenerme para recordar a Aftalión quien delimitó que:

“La calificación de positivo con relación al Derecho, sólo aspira acotar con precisión el campo de la juridicidad –excluyendo v. gr., el derecho natural, clásico, absoluto e invariable-, pero de ningún modo obliga a que los materiales jurídicos sean tratados a la luz de una actitud filosófica positivista, ciega ante los problemas culturales, humanos.”<sup>4</sup>

O, en palabras de Garzón Valdés:

“Sin positividad el derecho es simple abstracción o aspiración ideal; sin una nota axiológica, es mera fuerza incapaz de cumplir con el postulado originario de toda ordenación: la protección del ser humano”.<sup>5</sup>

De vuelta al concepto, Kelsen identifica al Estado con el Derecho, para él es lisa y llanamente un orden normativo:

“El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento.”<sup>6</sup>

Esta identidad del Estado y el orden jurídico le resultaba patente por el hecho de que se caracteriza al Estado como sociedad ‘políticamente organizada’; sin embargo, prefería definirlo como “organización política”, siendo toda

---

<sup>4</sup> Aftalión, Enrique R. Derecho Penal Administrativo, Ed Arayú, Buenos Aires 1955, p. XVIII.

<sup>5</sup> Citado por Reale, Miguel. Teoría tridimensional del Derecho (una visión integral del derecho), trad. de Angeles Mateos, Tecnos, Madrid 1997, p. 48.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, 3ª ed., Textos Universitarios, UNAM, traducción de Eduardo García Máynez, México 1969, p. 224.

organización un orden, el carácter político deriva de que ese orden es necesariamente coercitivo, el derecho.<sup>7</sup>

Tamayo y Salmorán define a la persona jurídica Estado como una función, un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política, es decir, la:

"expresión de unidad de la totalidad de actos jurídicos de una comunidad; ... el conjunto de todos los actos jurídicos que se refieren o se imputan al conjunto de todos los individuos que forman una comunidad; el medio que nos permite la unificación de la totalidad de los actos jurídicos (de la totalidad de los sistemas jurídicos momentáneos que constituyen una comunidad)".<sup>8</sup>

Sobre la relación conceptual del Estado y las normas jurídicas, este autor expone que:

"La unidad del Estado es una unidad artificial, constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos sujetos a dichas normas. Aun más, la afirmación de que los individuos sean miembros de una comunidad política, esto es, de un Estado, es sólo una metáfora que indica que ciertos individuos están sometidos al orden de dicha comunidad... Es ese orden normativo al cual se encuentran sometidos los individuos, el único elemento que es compartido en común, aun si no comparten creencias, ideologías o credos que suelen ser impuestos".<sup>9</sup>

Respecto del significado del vocablo nación, Federico Chabod, catedrático universitario italiano, en 1943, en plena guerra, proclamó que aceptaba el concepto en sus motivos ideales como conciencia de una comunidad humana particular unida, no sólo, o no necesariamente, por las connotaciones de lengua y

<sup>7</sup> Idem, p. 226.

<sup>8</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando. Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica), 1ª edición, Themis, México 1992, p. 105-106.

<sup>9</sup> "Normas, Derecho y Estado (biograma de la especie homo)" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVIII, No. 54, sept-dic 1985, México, UNAM, pp. 1010-1011.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

raza. La idea de nación es un aspecto particular del romanticismo europeo, movimiento del siglo XVIII, que se enfrentó al predominio de la razón, reivindicando los derechos a la fantasía, al sentimiento, a la esperanza y a las tradiciones; puede afirmarse que, alejado del mero entusiasmo y exacerbación nacionalista, Chabod concibe a la nación como el conjunto de sentimientos, de cultura, y de las sólidas tradiciones que, aunadas a las tendencias morales, políticas y religiosas de costumbres y usos, vinculan a los habitantes de determinada región; se trata entonces de dos factores, uno naturalista, el clima y la geografía del lugar de nacimiento y otro, humano, formado por tradiciones, cultura e historia, entre otros factores;<sup>10</sup> en suma, la expresión de un pueblo al cual Luis Villoro le ha dado el sentido de "comunidad cultural consciente de sí misma."<sup>11</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano, Jorge Carpizo caracteriza a la nación como:

"El grupo de hombres, generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua y el territorio, y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro".<sup>12</sup>

Por su parte Maurice Duverger considera que:

"En realidad, la palabra Estado tiene dos sentidos diferentes: o bien designa el conjunto de instituciones gubernamentales de una nación (Estado – gobierno) o se refiere a la nación misma en tanto está dotada de instituciones (Estado – nación)".<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Cfr. Chabod, Federico. La Idea de Nación, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, trad. de Stella Mastrangelo, 1ª reimp. de la 2ª edición, México 1997, pp. 12 y 15.

<sup>11</sup> Villoro, Luis. "Sobre Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos" en Isonomía, vol. 3, ITAM-Fontamara, México 1995, p. 16.

<sup>12</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. reimp. de la 2ª edición; UNAM-Porrúa, México 1997, p.2171.

<sup>13</sup> Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6ª edición española, reimpresión para México, Planeta, México 1992, p. 23.

Producto de la modernidad, la vinculación del Estado – Nación ha sido equiparada por Aurora Arnaiz Amigo como el poder del Estado y el pueblo; es decir, la agrupación humana que mora en el Estado es el pueblo, es su base; los fines de aquél son llevar a cabo el bien común y lo hace mediante el derecho y la autoridad de los gobernantes. El pueblo existe en razón de “factores étnicos y políticos repetidos en el tiempo y mantenidos por la tradición”... “Si se cree en ellos y se tienen creencias sobre ellos se forma el concepto nación”, del que deviene nacionalidad; creer en la existencia del pueblo es lo que se conoce como conciencia nacional.<sup>14</sup>

Así, Estado – nación es la unión de lo jurídico y lo sociológico. Aunque hay que tener presente que en múltiples casos la nación ha precedido al Estado y que éste, a su vez, ha sido un factor decisivo en la formación de una nación, además puede darse el caso de naciones marcadamente diferentes reunidas bajo la estructura jurídico – política de un Estado.

Estado – nación es un concepto controvertido en la actualidad, la comercialización y la influencia de las empresas transnacionales como embajadoras de los grandes capitales y potencias extranjeras han sido determinantes en el cambio. Luis Villoro cree que la crisis de los estados nacionales aunado al conflicto con la autonomía de comunidades culturales supone un cambio en la manera de concebir el derecho internacional y la relación entre los derechos individuales y los derechos de los pueblos (presentes en los Estados compuestos de diferentes comunidades culturales), pero conserva la esperanza de que se trate de un progreso hacia la unidad de la especie humana en la diversidad de sus manifestaciones:

“Quizás el porvenir nos acercará cada vez más, por una parte, a una integración progresiva de las naciones en estructuras económicas, políticas y jurídicas supranacionales. A largo plazo, esta integración podría conducir a una cesión de gran parte de las soberanías nacionales a instancias de

---

<sup>14</sup> Arnaiz Amigo, ob. cit., pp. 50 y 90.

gobierno mundiales. Por otra parte, el porvenir podría conducir a formas variadas de autonomía de nacionalidades y etnias en el interior de las naciones. De suerte que las estructuras supranacionales tendrán como elementos cada vez menos los Estados - nación y cada vez más los pueblos. Esta evolución marcaría el fin progresivo de una etapa en la historia moderna: el ocaso de la preeminencia de los Estados nacionales, el nacimiento de una comunidad mundial y el reconocimiento de la enorme diversidad y riqueza de las comunidades culturales que la componen".<sup>15</sup>

Bajo esta bien intencionada perspectiva la supranacionalidad o las instituciones regionales en bloque modificarían al Estado – nación, sin embargo, no queda claro qué organización social lo reemplazaría; ¿acaso en los países subdesarrollados conduciría a nuevas formas de esclavitud?.

La idea de Estado – nación ha sufrido los efectos de la llamada globalización en todas las facetas de ésta: política, tecnológica, cultural, además de económica. Heinz Dieterich la concibe como "la expansión del capital a nivel mundial" en la cual el factor trascendente es "la revolución de las fuerzas productivas" causada por "la necesidad expansionista de la sociedad burguesa conceptualizada en los siglos XVIII y XIX como colonialismo, en el siglo XX como imperialismo y actualmente como globalización", que hace depender el futuro latinoamericano de "la relación entre el Estado-nación, el creciente poder transnacional y el Estado mundial."<sup>16</sup>

Giddens explica el significado del concepto 'globalización' como una serie compleja de procesos que no sólo concierne a los grandes sistemas como el orden financiero mundial, al que tiene como uno de sus flujos motrices. Le considera un fenómeno tocante tanto al "ahí fuera" remoto y alejado del individuo como al "aquí dentro" que influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras

---

<sup>15</sup> Villoro, ob. cit., pp. 18 y 19.

<sup>16</sup> Chomsky, Noam y Dieterich Heinz. La Sociedad Global (educación, mercado y democracia), introd. de Luis Javier Garrido, 9ª reimp. de la 1ª edición, Joaquín Mortiz, México 2001, pp. 55, 56, 60 y 62.

vidas, que no evoluciona equitativamente y cuyas consecuencias no son totalmente benignas. Acaso se perfila a una sociedad cosmopolita mundial, aunque en su análisis:

"No es - al menos por el momento - un orden mundial dirigido por una voluntad humana colectiva. Más bien está emergiendo de una manera anárquica, casual, estimulado por una mezcla de influencias.... Es un giro en las propias circunstancias de nuestra vida. Es la manera en que la vivimos ahora... [y es también] la razón del resurgimiento de identidades culturales locales en diferentes partes del mundo."<sup>17</sup>

Y agrega que la impotencia que experimentamos no es señal de deficiencias personales sino institucionales. Es necesario reconstruir las que tenemos o crear otras nuevas. Nación, familia, trabajo, tradición, naturaleza, se siguen tratando como si fueran iguales que en el pasado, exteriormente permanecen igual, pero por dentro son bastante diferentes, por ello Giddens las denomina "instituciones concha que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir."<sup>18</sup> Esta afirmación de Giddens no supone la irrelevancia de las instituciones, es innegable la importancia que éstas tienen para el desarrollo integral y para proveer niveles de bienestar social, tal vez sea necesario detenerse a reflexionar sobre el trascendente papel que tienen en la sociedad y estar conscientes de que la defensa del derecho favorece instituciones fuertes y duraderas. En la actualidad es un punto común entre un gran número de analistas, que si no existen instituciones fuertes, ningún Estado puede aspirar a un desarrollo económico y social. A decir de Alejandro Anaya y Miguel Carbonell parece superada la idea del "Estado mínimo" por la del "Estado eficiente" que asuma sus compromisos y en el cual estos sean irrenunciables, al lado de una

---

<sup>17</sup> Giddens, Anthony. Un Mundo Desbocado (los efectos de la globalización en nuestras vidas), 1ª edición, trad. de Pedro Cifuentes, Taurus, Madrid España, 1999, pp. 23-27 y 31. Coincide con Diego Valadés al identificar el acentuamiento progresivo de los regionalismos como la contrapartida del fenómeno globalizador. Constitución y Democracia, 1ª ed., UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 7.

<sup>18</sup> Idem, p. 31.

sociedad articulada y participativa.<sup>19</sup> En el segundo, tercero y cuarto capítulos estudiaré si las instituciones nacionales existentes, entendidas como las formas o estructuras fundamentales de organización social, establecidas por el ordenamiento jurídico y los mecanismos para asegurar su cumplimiento por parte del individuo y de la sociedad, son capaces de atender suficiente y adecuadamente la alimentación de la población.

Se argumenta que "la era del Estado – nación ha terminado" en virtud de que los Estados han perdido gran parte de la soberanía que tuvieron y los políticos mucha de su capacidad para influir en los acontecimientos; sin embargo, a pesar de inclinarse por esta postura, Giddens se pregunta si todavía los Estados - nación, y por ende los líderes políticos nacionales, son poderosos o son cada vez más irrelevantes para las fuerzas que modelan al mundo, y contesta:

"Los Estados - nación son, desde luego, aún poderosos, y los líderes políticos tienen un gran papel que jugar en el mundo. Pero al mismo tiempo el Estado - nación se está transformando ante nuestros ojos. La política económica - nacional no puede ser tan eficaz como antes. Más importante es que las naciones han de repensar sus identidades ahora que las formas más antiguas de geopolítica se vuelven obsoletas".<sup>20</sup>

Reconoce que el Estado – nación y el gobierno nacional (blanco de críticas continuadas del neoliberalismo) estarán cambiando de forma, pero ambos mantienen una importancia decisiva. En la globalización reafirmar "el papel de la nación es importante como fuerza estabilizadora" frente a la fragmentación que

---

<sup>19</sup> Anaya Alejandro y Carbonell Miguel. "Gobernar el pluralismo. Instituciones democráticas y tercera vía en México" en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª ed., UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 41. Los roles sociales mínimos e irrenunciables para la realización de la justicia son: asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas; asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable, saneamiento; electricidad, caminos y carreteras; asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población; asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población; garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica; garantizar la sustentabilidad medioambiental; crear y fomentar empleos, pequeñas y medianas empresas; impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional.

<sup>20</sup> Giddens, Un Mundo... ob. cit., p. 30. También en su obra La Tercera Vía (la renovación de la social democracia), 1ª ed., traduc. de Pedro Cifuentes Huertas, Taurus, México 2000, p. 68.



ofrece el mercado a la par de la unificación, mercado que no puede reemplazar al gobierno en las diversas tareas que éste realiza. Hoy día para Giddens, el Estado fuerte es algo más que pertrechos para la guerra, significa "una nación suficientemente segura de sí misma como para aceptar los nuevos límites de la soberanía".<sup>21</sup>

Alan Touraine, uno de los críticos de la globalización, a la que prefiere llamar "fragmentación", encuentra que lo viable en ella es volver a construir o fortalecer el Estado nacional, crear un sistema político de control nacional y desarrollar la cultura. Globalización le significa, en 1998, en ocasión de su conferencia de ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias, un concepto superado ya que el fenómeno impuesto en el mundo es la "desglobalización", sólo que se sigue empleando aquel porque ciertos conceptos terminan por imponerse en el preciso momento en el cual ya están perdiendo vigencia. Explicó como años atrás se difundió una imagen profética y entusiasta de la globalización como la formación de un sistema económico único, abierto a todos los cambios tecnológicos y a una redistribución mundial de las actividades que permitió a muchos países transformarse en economías industriales emergentes. Esta palabra fue un invento útil para propiciar la ruptura y la destrucción de los proyectos integrados de desarrollo nacional del período de la posguerra, durante el cual la idea pareció necesaria, especialmente para evitar los controles estatales de las economías. Lo que se propició fue la fragmentación: la pérdida de la capacidad de regulación de los sistemas, separación creciente entre las redes financieras y las economías, y crisis profunda; una desvinculación de los elementos de la vida social, económica y cultural a todos los niveles. En su opinión se vive la desaparición de los sistemas de regulación mundial, política, económica, social y cultural, "hoy, gran parte de la realidad de cualquier país se ubica dentro de un mundo patológico signado por la economía gris e ilegal".<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Giddens, *La Tercera Vía*, ob. cit., pp. 61-62, 154.

<sup>22</sup> Gaceta UNAM, 8 de octubre de 1998, p. 7. Entiende la fragmentación como la división entre el universo de la instrumentalidad y el de la identidad, entre el del comercio, la tecnología y el de la cultura.

Cualquiera que sea la transformación de la noción y realidad estatal que en el futuro suceda, y mientras el ser humano no evolucione a otros estadios, aquella no debería soslayar la vinculación con el orden jurídico, en tanto sujeto de derechos y de obligaciones. Apartar al Estado de dicho orden, sería la negación del Estado mismo. A pesar de que en la actualidad convenga a algunos intereses contrarios al bienestar general, acentuar y adoctrinar que se trata de una corporación política, ha de imperar el hecho fundado de ser una organización jurídico – política que, a través de gobiernos inteligentes y fuertes, haga prevalecer el interés general sobre intereses particulares, se centre en gobernar para los seres humanos que lo integran, con énfasis en mejorar la situación de los desfavorecidos, evite el enfrentamiento del sistema político con el sistema jurídico que sólo distorsiona la realidad y sirva de freno o límite al poderío de los grandes consorcios transnacionales que "gobiernan" desde sus consejos de administración. Es indudable que el Estado es una institución poderosa, pero las transnacionales cada vez lo son más. Claramente lo expresa Noam Chomsky:

"Hoy en día, las grandes empresas pueden jugar con los gobiernos, pero pueden controlar mucho más fácil a los Estados. Pueden poner a un Estado en contra de otro mucho más fácil que a un país en contra de otro."<sup>23</sup>

Su influencia se irradia en todas direcciones, ya el maestro Pedro Nogueroñ Consuegra hizo notar que la ciencia jurídica administrativa ha sufrido modificaciones impulsadas por:

"...las innovaciones realizadas a la "moderna" administración, sobre todo en conceptos provenientes de la administración privada, la economía y las finanzas, con miras a la llamada globalización que está cambiando el espectro tradicional con visibles efectos resultantes de la homologación del poder económico con el político. La creación de órganos cupulares de un poder mundial gobernante ya comienza a sentirse en todos los estratos de la sociedad con efectos positivos para algunos y negativos para otros,

---

<sup>23</sup> Chomsky, Noam. Lucha de Clases (conversaciones con David Barsamian), Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona España 1997, p. 60.

generando fenómenos tecnológicos, científicos y humanísticos que se están saliendo del control de los gobernantes ante requerimientos sociales de difícil satisfacción".<sup>24</sup>

El Estado, a través de gobernantes idóneos, es el único capaz de garantizar la equidad ahí donde sea posible estimar las circunstancias; la justicia como valor aplicado, si se trata de comprobar el incumplimiento y la legitimidad de una determinada actitud, así como la posibilidad real de un desarrollo integral cosas que ningún mercado resuelve, salvo la presencia estatal cuando interviene de forma racional, efectiva y compensatoria. Destaco la vinculación del Estado con el orden jurídico, como la posibilidad de que aquél no pervierta sus fines, mas no por que se trate de una relación exclusiva que deje fuera o minimice la interdisciplinariedad existente en las relaciones sociales así como la importancia de un sustento axiológico; tema que rebasa la aproximación conceptual como punto de partida de este trabajo. No sólo los juristas han dado relevancia al aspecto jurídico de la noción Estado, por ejemplo, Jiménez Castro, economista, inicia su definición con las palabras "el Estado es una y la primera persona jurídica".<sup>25</sup>

## 1.2 PODER, PUEBLO Y POBLACIÓN

Poder proviene del latín *possum, potes*, vocablo del que deriva *potere*. En su acepción general significa dominio, tener expedita la facultad y la fuerza para hacer una cosa.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> "Consideraciones Generales acerca de la Descentralización y el Desarrollo", en *Federalismo y Desarrollo*, número 60, año 1º, oct-die 1997, Banobras, México, p. 5.

<sup>25</sup> "El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales". Jiménez Castro, Wiburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral* (instrumento para la superación de la crisis social y económica), 3ª edición, Noriega editores, México 1987, p. 42.

<sup>26</sup> Lexipedia, vol. 3, Enciclopedia Británica, E. U. A. 1999, p. 168.

El poder, según Norbert Brieskorn está dado previamente, llega con la vida humana y se muestra en cada relación social, ya se trate de personas libres e iguales o no.<sup>27</sup> Rosa Alba Torre lo describe como una necesidad social;<sup>28</sup> Stein Velasco como sustancia vital de todo sistema político,<sup>29</sup> y Fayt como un fenómeno social producto de la interacción humana, el cual "consiste en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos" y que requiere de dos términos: el mando y la obediencia.<sup>30</sup> Para Max Weber es la "probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".<sup>31</sup> Cáceres Nieto considera que en vez de hablar de "el poder" a lo que más podemos aspirar es a hablar de ciertos estados de cosas que podemos denominar "relación de poder".<sup>32</sup> En Burdeau se trata de una fuerza al servicio de una idea:

"fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir el grupo hacia un orden social estimado benéfico y capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esa búsqueda demande."<sup>33</sup>

Parece quedar clara la idea de la fuerza como elemento para acceder al bien común y no como mera dominación, lo que se liga con el pensamiento de Bidart cuando afirma que la fuerza del poder no reside en la fuerza física, y el auxilio que ésta pueda prestar es sólo ocasional y transitorio, en tanto que:

<sup>27</sup> Brieskorn, Norbert. Filosofía del Derecho, trad. del alemán por Claudio Gancho, Herder, Barcelona 1993, p. 105.

<sup>28</sup> Torre Espinosa, Rosa Alba. Ensayo sobre Poder Político, p. 17.

<sup>29</sup> Stein Velasco, José Luis. "Constitucionalismo, Poder y Legitimidad" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 345.

<sup>30</sup> Fayt, Carlos S. Derecho Político, tomo I, 7ª edición inalterada, Depalma, Buenos Aires 1988, p. 235.

<sup>31</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad, 9ª reimp. de la 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 43.

<sup>32</sup> Cáceres Nieto, Enrique. "Sobre los hechos fundantes básicos y el concepto de *Grudnorm*. Ensayo para la reconstrucción de una noción" en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª ed., UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 106. Para este autor "la expresión poder carece de significado cuando es usada como sustantivo, pero no cuando es conjugada en su forma verbal". Se trata, entonces, de una construcción bi-direccional del poder. "En una relación del poder, tan poderoso es el "poderoso" como el dominado, pues la situación del primero sólo tiene sentido en función de la del segundo", pp. 106 y 126.

<sup>33</sup> Citado por Fayt, ob. cit., p. 236.

"El poder cuya única o principal base es la fuerza, es un poder débil. Parece contradictorio que todo el aparato coactivo utilizado para dominar y hacer obedecer, no proporcione apoyo profundo, pero es así: el poder que sólo o preponderantemente se vale de la fuerza, es un poder sin autoridad, es un poder incapaz de suscitar y lograr adhesiones y consenso por el uso hábil de otros medios. Se podría decir que el poder más fuerte es el que menos necesita recurrir a la fuerza".<sup>34</sup>

Dicho de otra manera por Aurora Arnaiz Amigo "si el Estado fuera exclusivamente el poder y el Derecho la coacción, los pueblos carecerían de civilización" <sup>35</sup> y como apunta María de la Luz González González:

"...porque el poder del Estado no es sólo relación de mera fuerza... toda función estatal, todo acto gubernativo tiene que subordinarse a principios jurídico – constitucionales, garantes de los derechos esenciales de toda persona humana..."<sup>36</sup> .

Interesa a esta investigación el poder ejercido por el Estado, aquel que representa "un dominio en virtud de autoridad"; cuando ésta manda en nombre del Estado, en ejercicio de la soberanía popular, bajo el criterio ya apuntado del sistema normativo vinculante, lo que determina una relación esencial del dominio con el sistema normativo;<sup>37</sup> poder distribuido desde la Constitución; para Bartolomé Fiorini:

"La concepción mítica del poder público, se exhibe ahora como una función que responde a un cometido determinado de atribuciones jurídicas, que no puede arrollar la frontera del orden creado por la Constitución".<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Bidart Campos, Germán J. El Poder, Ediar, Buenos Aires, 1985, p. 337.

<sup>35</sup> Arnaiz Amigo, ob. cit., p. 86.

<sup>36</sup> González González, María de la Luz. Lineamientos de Teoría Política, 1ª ed., McGraw-Hill México 2000, p.

22

<sup>37</sup> Tamayo y Salmorán. "Normas; Derecho y Estado...", ob. cit., pp. 1012 y 1013.

<sup>38</sup> Fiorini, Bartolomé A. ¿Qué es el Contencioso?, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, p. 8.

Jurídicamente, en opinión de Melgar Adalid, la mejor aproximación a la noción de poder es la del análisis constitucional, en tanto que en última instancia la organización del Estado es la organización del poder público: la distribución de sus facultades y competencias, los pesos y contrapesos entre los órganos del poder público; así visto, distingue al poder como capacidad de hacer política y, desde el punto de vista constitucional, los poderes son facultades o potestades asignadas a órganos del Estado para el ejercicio de la soberanía hasta determinadas competencias.<sup>39</sup>

La idea de poder como capacidad de hacer política es reticular en tanto que las actividades políticas son esenciales al poder y limpiamente practicadas son indispensables, por ello Fayt, con gran sentido, define a la política como "la actividad humana destinada a ordenar jurídicamente la vida social humana"<sup>40</sup>, de ahí que el poder, para su ejercicio en bien de la sociedad, forzosamente deba estar limitado, supervisado y controlado<sup>41</sup> por el ordenamiento jurídico, de otro modo fuere inseguro; principio absolutamente necesario ya que el contenido de

<sup>39</sup> Melgar Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, 2ª edición, Porrúa, México 1997, pp. 2-3.

<sup>40</sup> Fayt, ob. cit., p. 9.

<sup>41</sup> A través de la Constitución que fija las formas de expresión del poder y su control en beneficio de las relaciones sociales estables, seguras, libres y justas. Diego Valadés, en su magnífica obra *El Control del Poder*, opina que controlar el poder es una manifestación del mismo que conlleva un doble objeto: "La defensa de las libertades, por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad. El control, por tanto, no se ejerce para destruir ni para sustituir al poder, se ejerce por el propio poder para su mantenimiento." Lo que importa es la fuerza que significa dicho control como garantía de libertad y de racionalización del poder político al impedir, en un momento dado, sus excesos. Por control este autor entiende: "el conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de las atribuciones constitucionales que les corresponden, pero sin afectar sus niveles de efectividad." Concentra su análisis en los controles políticos, los que en su concepto son más dinámicos, inteligentes y eficaces que los controles jurídicos porque carecen de tecnicismos y sus resultados suelen producirse de inmediato y con efectos generales. 1ª edición, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998, pp. XVI, 12, 13, 17 y 187. Al respecto, Antonio Carrillo Flores ha señalado que a veces los controles políticos son más importantes que los controles jurídicos, aquellos pueden estar fundados en consideraciones de orden jurídico, pero no necesariamente, por ejemplo, la opinión pública puede objetar un tratado a pesar de que no discuta su constitucionalidad sino su oportunidad o su conveniencia para los intereses nacionales. Advierte que "la distinción entre controles de orden jurídico y controles de orden político es muy importante tratándose de tutelar el cumplimiento de la Constitución". "El Control de las Leyes y Actos de la Autoridad en México", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987, p. 95 y 96. En todo caso, es conveniente tener presente que todos los fenómenos políticos necesariamente tienen un aspecto jurídico. Ciertamente es que entre menos control se ejerza, el poder será más duradero, en consecuencia lo importante es la calidad de ese control.

la política, de acuerdo con Mario Bunge<sup>42</sup>, se determina por intereses que no son primordialmente éticos o culturales, sino materiales. No obstante, el quehacer de los gobernantes, integralmente visto, debería estar indisolublemente unido a la ética y los valores que persigue en la búsqueda del bien común.

La política, bajo la perspectiva de Brieskorn, es "la acción que cuida de los asuntos públicos de la sociedad, cuya multiplicidad coordina y orienta hacia el bien común que sólo puede alcanzarse con todos los hombres y a favor de todos"<sup>43</sup>, idea a la que se puede agregar la finalidad que la política reviste para el maestro Pedro Zorrilla Martínez como propiciadora de armonía interior y seguridad externa de una nación:

"La política ciertamente busca asegurar la libertad..., [su] finalidad exclusiva, el bien común, consiste, por una parte, en la solidez de las relaciones exteriores, lo que genera seguridad y protección; y por otra parte, en el mantenimiento del orden y el establecimiento de condiciones de vida razonables, lo cual corresponde a la paz interior en la prosperidad".<sup>44</sup>

Las condiciones para la prosperidad entendida como 'el constante mejoramiento del pueblo' son:

"El desarrollo económico y social que siempre es posible cuando hay instituciones sólidas, sistema jurídico eficaz y respetado, certeza jurídica, seguridad pública y poder judicial que brinde justicia pronta y expedita. En lo que toca a la seguridad exterior, se deben hacer jugar todo tipo de relaciones hacia afuera: diplomáticas, económicas, culturales y otras más."<sup>45</sup>

Entre la diversidad de instrumentos de que se vale la política: lucha, astucia, fuerza, negociación, violencia, terror, subversión, guerra, derecho; este autor identifica a "la fuerza [como] un medio esencial y a veces el único, que tiene la

<sup>42</sup> La Ciencia, su Método y su Filosofía, 1ª edición (12ª reimp), Siglo Veinte, Buenos Aires, 1996, p. 61.

<sup>43</sup> Brieskorn, ob. cit., p. 198.

<sup>44</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G., "Dignificación y Fortalecimiento de la Política" en Pemex-Lex, Núms. 123-124, México sept-oct de 1998, pp. 24 y 25.

<sup>45</sup> Idem, p. 25.

capacidad de asegurar con eficacia la estabilidad, el orden y la justicia"; positivamente vista es uno de los aspectos de la justicia y de la dignidad humana en política; moderada por la legalidad, provee el ingrediente de la coacción sin el cual no habría orden ni Estado y que se distingue de la opresión que es la transformación de la fuerza en violencia.<sup>46</sup> A ese instrumento básico, Brieskorn suma otros: la negociación, la búsqueda de compromisos, el pacto y la votación; en sus reflexiones sobre los aspectos del derecho al servicio de la política y la política al servicio del derecho, concluye, con relación al primer aspecto, que la vinculación del derecho y política no tiene porque fortalecer necesariamente al derecho, puede también debilitarlo. En el segundo planteamiento, en la medida que la política entra al servicio del derecho, en esa misma medida tiene que esforzarse la acción comunitaria por la protección de la vida, la estabilización de espacios de libertad y la orientación de la comunidad mediante el ordenamiento jurídico. El derecho no puede ponerse al servicio de intereses particulares ni politizarse unilateralmente.<sup>47</sup>

Para Brieskorn poder y derecho son conceptos relacionados, uno necesita del otro, "el propio ordenamiento jurídico representa un poder", incluso antes de ejercerse, y agrega:

"El derecho no tocará para nada las estructuras del poder cuando éstas no impidan el cumplimiento del cometido jurídico, pero tiene poder para demoler o construir, cuando los cometidos del derecho así lo exigen".<sup>48</sup>

La nota distintiva en Brieskorn es la relación entre poder y derecho, a diferencia de la perspectiva kelseniana en la cual el poder político, el poder del Estado, y el derecho son una sola entidad: el orden jurídico.<sup>49</sup> Aunque, la explicación que como relación da Brieskorn cobra sentido ya que divide el poder que se da en una sociedad en tres clases: poder no concebido jurídicamente,

---

<sup>46</sup> Idem, pp. 25 y 26.

<sup>47</sup> Brieskorn, ob. cit., p. 199.

<sup>48</sup> Idem, p. 108.

<sup>49</sup> Kelsen, ob. cit., p. 227.

poder configurado jurídicamente y poder producido por el ordenamiento jurídico<sup>50</sup>; en tanto me ocupa cómo el Estado mexicano asegura la alimentación y la nutrición de la población, es el ejercicio de éste último, al que principalmente me referiré a lo largo de este trabajo, el poder aplicado por el Estado a través de sus órganos que "se traduce en la existencia o inexistencia de un sistema de libertades"<sup>51</sup>. sustentado y acotado jurídicamente para hacer posible la actuación ética, ya que, como expresa Rivas Palá,<sup>52</sup> el fundamento del poder es una cuestión relevante a la hora de mostrar una actitud ante la ley o como solía expresar el maestro Pedro Zorrilla Martínez "el poder requiere justificarse por sus fines y legitimarse por sus efectos"<sup>53</sup> y "se reclama legítimo aquel poder que reposa en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidos";<sup>54</sup> por desgracia, en el ejercicio del poder subsecuentes gobiernos de nuestro país han ido perdiendo legitimidad en el campo.

El fin del poder político es asegurar la consecución de intereses del individuo y de la sociedad, pasando por la conciliación y hasta la comunión de esos intereses. La política es praxis, un hacer, es acción; la ética y los valores que persigue con el quehacer de los gobernantes están o deberían estar indisolublemente unidos en la búsqueda del bien común, término "empleado originariamente por Santo Tomás de Aquino para designar el interés colectivo político, pero que se utilizan asimismo los conceptos de interés público, o general, o social o utilidad pública, o común o social".<sup>55</sup> Aunque parece ser que en muchas ocasiones se prefiere el de interés general para no caer en disquisiciones filosóficas sobre cuál es el alcance del bien común, ese bien, motivo del derecho y de la política íntimamente relacionados en su búsqueda.

<sup>50</sup> Brieskom., ob. cit., p. 108.

<sup>51</sup> Valadés, Diego. Constitución y Democracia, 1ª ed., UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 26.

<sup>52</sup> Rivas Palá, Pedro. Justicia, Comunidad, Obediencia (el pensamiento de Sócrates ante la ley), Ediciones Universidad de Navarra, España 1996, p. 18.

<sup>53</sup> Apuntes de su cátedra "Estructura Política del Estado Mexicano", Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>54</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, reimp. de la 2ª edición; UNAM-Porrúa, México 1997, p. 1324, colaboración de Rolando Tamayo y Salmorán.

<sup>55</sup> Zorrilla, ob. cit., p. 25.

Locke le denominó 'bien público'; en 1690 describió al poder político como: "El derecho de hacer leyes con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero: y todo ello sólo por el bien público."<sup>56</sup>

Escribió lo anterior en el preámbulo a su obra Ensayos sobre el Gobierno Civil, ya en el desarrollo de la misma explicó este concepto con toda amplitud:

"El poder político es el que cada hombre poseyera en estado de naturaleza y rindiera a manos de la sociedad, y por tanto de los gobernantes que la sociedad hubiere sobre sí encumbrado; y ello con el tácito o expreso cargo de confianza de que dicho poder sería empleado para el bien de los cesionarios y la preservación de su propiedad... [en consecuencia] no tendrá el poder transmitido a manos del magistrado más fin ni medida que la preservación de los miembros de dicha sociedad en sus vidas, libertades y posesiones, por lo que no ha de ser poder arbitrario, absoluto sobre sus vidas y fortuna, las cuales hasta el último posible extremo deberán ser preservadas, sino poder de hacer leyes y anejarles penas mirando a la preservación del conjunto, por segregación de aquellas partes, y sólo de aquellas, ya tan corrompidas que amenazaban al bueno y sano: sin cuyas condiciones ninguna severidad fuera lícita. Y este poder tiene su venero sólo en el pacto y acuerdo y el consentimiento mutuo de quienes constituyen la comunidad."<sup>57</sup>

Un poder limitado ya que el Estado existe y subsiste por la protección que representa para el pueblo. Macarel, en 1843, explicó los poderes sociales a partir de los móviles que por naturaleza tiene el ser humano: la voluntad que

<sup>56</sup> Locke, John. Ensayos sobre el Gobierno Civil, 1ª edición, Colección Sepan Cuantos, Porrúa, México 1997, p. 2.

<sup>57</sup> Idem, capítulo XIV, p. 106.

determina sus acciones y la fuerza con que las ejecuta, de ello nacen dos especies de poderes: el primero es el de determinar y establecer todo lo que el ser humano juzga oportuno hacer para su conservación y la de los otros, el segundo es el de hacerse justicia por sí mismo. Al ingresar en una sociedad política el individuo se despoja en gran parte de uno y otro poder, del primero para dejarse gobernar por las leyes de la sociedad y del segundo cuando se compromete a no utilizar su propia fuerza contra los otros, con lo que contribuye a fortificar el poder que tiene a su cargo la protección de la sociedad entera.<sup>58</sup> Cabe recordar lo dicho por el maestro Zorrilla Martínez: de la relación de la libertad con el poder depende la característica más importante de la vida social y su defensa implica acotar el poder.<sup>59</sup>

Tamayo y Salmorán analiza al poder público (*imperium*) según el uso extendido de poder político o de poder del Estado. Sus características son las de ser un poder común, supremo, independiente e incondicionado, dentro de cuyo ámbito de acción no puede sustraerse nadie. En un sentido restringido, poder público o, las más de las veces, poderes públicos son expresiones que designan a las instituciones concretas más o menos permanentes, a través de las cuales el poder se manifiesta, funciona y conduce (gobierna) a la comunidad estatal. Hace una distinción: el poder público es exclusivo, el poder político se manifiesta en comunidades políticas dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas), sin embargo, no es sino una instancia del poder público que pertenece a la comunidad política en su conjunto, a la comunidad soberana<sup>60</sup>.

Estamos entonces frente al poder estatal que para Fayt es, en sentido estricto, el poder político caracterizado:

<sup>58</sup> Macarel, M. L. A. Elementos de Derecho Público y Político, trad. del francés por D. F. Enciso Castrillón, 2ª edición, t. I, Librería de los señores viuda e hijos de Calleja, Madrid 1843, p. 56.

<sup>59</sup> Apuntes de su cátedra "Estructura Política del Estado Mexicano", Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>60</sup> Elementos para una teoría general del derecho (Introducción al estudio de la ciencia jurídica), Themis, 1ª edición, México 1992, pp. 190 y 191.

"...como irresistible, sobre todo en el ámbito espacial y personal de la comunidad, con capacidad para imponer coactiva y obligatoriamente sus decisiones, contando con la fuerza material suficiente para asegurar su dominio mediante la coacción. De ahí que se haya caracterizado al Estado como poder de dominación..."<sup>61</sup>

A diferencia de Gilberto Giménez quien precisa que no debe confundirse poder político con poder estatal centralizado, ya que el poder político se define como:

"...un poder de soberanía interna (virtual o actual) capaz de hacer funcionar la totalidad del cuerpo social en beneficio de un grupo o de una clase dominante... la especificidad del poder político remite a la vez a la seguridad (o expansión) exterior y a la integración (o transformación) interior de una unidad soberana."<sup>62</sup>

Heinz Dieterich apunta que pese a la creciente internacionalización del capital y al poderío de las empresas transnacionales, el Estado, en su función de *Leviathan*, por su poder militar – político, para las clases dominantes sigue siendo:

"la garantía imprescindible del control coercitivo de las disidencias y de las mayorías, y para las fuerzas que pretenden transformar la sociedad, su conquista, sea pacífica o violenta, sigue siendo la *conditio sine qua non* del cambio."<sup>63</sup>

De ahí que "el poder político del Estado se va a depositar en un gobierno cuya tarea fundamental será la de elaborar la estrategia para alcanzar el bien común"<sup>64</sup> y con ello evitar o paliar los enfrentamientos que se presenten. Su importancia reside en "la eficacia de un sistema normativo; i.e. del orden jurídico

<sup>61</sup> Fayt, Carlos S. Derecho Político, ob. cit. p. 12.

<sup>62</sup> Giménez, Gilberto. Poder, Estado y Discurso, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1989, p. 28.

<sup>63</sup> Ob. cit., p. 63

<sup>64</sup> Torre Espinosa, Rosa Alba, ob. cit., p. 10.



del Estado",<sup>65</sup> en el entendido de que "la eficacia se mide por el grado de realización de los objetivos que el derecho persigue."<sup>66</sup> Exista o no diferencia entre poder político y poder estatal, es fundamental tener en mente que "el eje del poder es el pueblo, titular de la soberanía".<sup>67</sup>

El concepto 'pueblo' suele identificarse con el de nación desde la visión sociológica (de hecho la constituye) y aun con el de población, el conjunto de habitantes de un territorio y desde una perspectiva jurídico – política, como titular de la soberanía de un Estado. También se le utiliza para aludir a la masa, es decir, aquellos seres humanos económicamente débiles en una sociedad clasista, acepción comúnmente calificada de arbitraria y sin sentido.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, se trata de un concepto con:

"contenido histórico concreto que depende de la etapa de desarrollo social de un país, de las clases que componen su población, de las tareas que se deben resolver y de su capacidad para resolverlas".<sup>68</sup>

Rafael Bielsa lo ubica como un concepto político, a diferencia del de población, que es, además de administrativo y geográfico, estadístico; el pueblo "en un régimen democrático y representativo es el que decide la formación de gobierno"; el sentido político lo entiende referido a:

"los nacionales, cualquiera que sea su edad, sexo o condición, y no solamente a los ciudadanos, que son quienes en el sufragio expresan la voluntad de la soberanía originaria. Ciudadano es el nacional con derechos políticos. Si se considerase a todos los habitantes, la palabra apropiada sería población y no pueblo, es decir, se emplearía un concepto demológico y demográfico, pero no político, que es el único aceptable cuando se expresa la voluntad política de la Nación... es el conjunto de personas

---

<sup>65</sup> Tamayo y Salmorán, "Normas, Derecho y Estado...", ob. cit, p. 1013.

<sup>66</sup> Brieskorn., ob. cit, p. 41.

<sup>67</sup> Valadés, Diego, Constitución y Democracia, ob. cit., p. 175.

<sup>68</sup> Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, tomo II, Más Actual Mexicana de Ediciones, México 1997, p. 454.

físicas pertenecientes al Estado... en el sentido político el pueblo es el conjunto de nacionales, y si éstos ejercen derechos políticos, son ciudadanos... en sentido general la noción de pueblo comprende a los extranjeros, pues ellos también están sometidos a las leyes generales... el pueblo es toda la Nación."<sup>69</sup>

Acertado en sus planteamientos, discrepo de su afirmación de que el pueblo pertenezca al Estado, me parece que no es así, lo conforma esencialmente, mas no le pertenece, el Estado existe por el pueblo y el orden jurídico al que se somete.

Desde mi punto de vista pueblo es el conjunto de nacionales de un Estado determinado; población es ese conjunto aumentado con individuos externos a ese Estado, en tránsito por su territorio o en proceso de convertirse en nacionales del mismo. Si bien, como extranjeros están obligados a regirse por las leyes del país en que se encuentren, para efectos de este trabajo, interesa la idea de pueblo en el entendido que las políticas alimentarias se establecen para éste en general, en el mismo sentido utilizaré el concepto población. El vocablo pueblo es el empleado por la Constitución federal que, entre otros preceptos dispone en los artículos 39, 40 y 41 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es su voluntad constituirse en una República representativa, democrática, federal y, que esa soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, pero ello no implica dejar de lado la protección jurídica a la población en general.

---

<sup>69</sup> Bielsa, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1993, pp. 36-38.

### 1.3 ALIMENTACIÓN, ALIMENTO Y NUTRICIÓN

Alimentación es, gramaticalmente, acción y efecto de alimentar o alimentarse. Alimento proviene del latín *alimentum*, comida, sustento; de *alere*, alimentar. Es toda sustancia que introducida en el organismo sirve para la nutrición de los tejidos o para la producción de calor.<sup>70</sup>

Nutrición es, también gramaticalmente, acción y efecto de nutrir o nutrirse. Se nutre cuando se aumenta la sustancia de un cuerpo vivo por medio del alimento, reparando la parte consumida por la actividad vital. Nutritivo es lo que estimula el crecimiento y repara las pérdidas originadas por el desgaste natural.<sup>71</sup>

La Ley General de Salud define en su artículo 215 fracción I lo que ha de entenderse por alimento: cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición.

Parece haber una íntima conexión entre el significado de alimento y la idea de lo nutritivo. Técnicamente se entiende por alimento cualquier sustancia nutritiva, sustancia orgánica que al ser ingerida o asimilada mediante medios alternos, puede proporcionar energía o servir para construir tejido y que se clasifica en tres grupos: proteínas, carbohidratos y grasas, existentes en sustancias animales o vegetales; no obstante, nutrición es la suma de los procesos relacionados con el crecimiento, mantenimiento y reparación del organismo vivo como una totalidad, o de sus partes constituyentes. Especialmente procesos relacionados más directamente con la ingestión, el metabolismo y la utilización del alimento.<sup>72</sup> Así vista, la sola idea de alimento carece de sentido si no se liga a la nutrición como motivo final.

---

<sup>70</sup> Diccionario Enciclopédico University de Términos Médicos, 1ª edición, Interamericana, México, 1981, p. 35. En idéntico sentido en Lexipedia, vol. I, Enciclopedia Británica, E.U.A. 1999, p. 80.

<sup>71</sup> Idem, p. 726 y en Lexipedia, vol. 3, p. 4.

<sup>72</sup> Diccionario Enciclopédico de las Ciencias Médicas, vol. I- A, 1ª edición, trad. de la 4ª edición de Blakiston's Gould Medical Dictionary, McGraw Hill, 1985, pp. 64 y 977. Bromatología del gr. *broma*, alimento y *logos*, tratado, es la ciencia de los alimentos y la dietética.

De ahí que considere alimentación y nutrición como conceptos que creo necesario diferenciar para efectos de una adecuada política gubernamental, pero que coexisten en el sentido de una alimentación nutritiva, vocablos unidos, mas no confundidos, que utilizaré en este trabajo en el sentido de alimento fundamental, aquel compuesto por proteínas, grasas e hidratos de carbono que, junto con el agua, sales y vitaminas, en adecuado equilibrio entre sí, es necesario para el desarrollo pleno del ser humano e imprescindible punto de partida para alcanzar niveles óptimos de vida humana y que, necesariamente, debe ser considerado para cualquier Estado tema mayor, función esencial de su política interior propiciatoria del desarrollo nacional, significativamente vinculado con la salud y la educación.

Explicar en que consiste la nutrición es más complejo que describir a la alimentación, esta se refiere a la serie de actos encaminados a obtener nutrimentos para el organismo, en cambio, la nutrición involucra diversos factores que van, generalmente, desde la ingesta del alimento hasta la óptima utilización de los mismos por las células, de ahí que "la nutrición del individuo sea la suma e integración de la nutrición de todas las células que lo forman"<sup>73</sup>. En la práctica no es tan sencillo alcanzar ese nivel óptimo, pero sí algo cercano que se califica como buena nutrición; sin embargo, cuando la provisión de los nutrimentos necesarios a las células no es satisfactoria se presenta la desnutrición, estado que afecta profundamente al individuo, haciéndole crecer con facultades físicas e intelectuales menoscabadas, precarias, y que desde luego afecta a la organización social, sus consecuencias influyen en la ideología y en la política y es un instrumento de dominio de un grupo sobre otros grupos y de las potencias sobre los demás países; quizá se trata del problema de salud más generalizado en el mundo; por desgracia, nuestro país resulta influenciado por este problema que tiene el carácter de exponencial, la mayor parte de la población no ingiere el mínimo vital de calorías diarias para nutrirse. Es indudable que la desnutrición es

---

<sup>73</sup> Bourges Rodríguez, Héctor. Panorama Alimentario de México, colección textos mínimos, Universidad Autónoma de Tlaxcala. s/a. p. 7.



consecuencia del hambre correlativa a la pobreza y a la marginación, pero es también producto de la ignorancia y falta de información, de ahí que salud, alimentación y educación sean conceptos íntimamente vinculados.

Alimentación integral es uno de los elementos que conforman el orden público y resulta:

"de vital importancia tener en mente que la falta de alimentos es factor preponderante de la alteración del orden público y de consecuencias insospechadas que incluyen la comisión de delitos y faltas... revoluciones, guerras civiles e internacionales, máxime que desde hace algunos años se usa como dominación de las naciones poco productivas. Debe pugnarse por la solidaridad internacional para hacer llegar a los pueblos los alimentos necesarios, pero sin olvidar las carencias nacionales y evitar la explotación del ser humano a través de sus necesidades, por eso los gobernantes deben actuar con prudencia en la búsqueda del bien común no sólo en esta área sino en todas las actividades que tienen señaladas.<sup>74</sup>

Internacionalmente el 16 de octubre de cada año ha sido declarado el día mundial de la alimentación.

#### 1.4 HAMBRE Y HAMBRUNA

Gramaticalmente hambre se define tanto como el deseo, como la necesidad de comer, de ahí hambrear, hacer padecer hambre. Cabe aclarar que en medicina se denomina al deseo de comer, apetito. Hambruna es hambre grande o extrema.

<sup>74</sup> Nogueroñ Consuegra, Pedro y Rascón Gasca, Rosa Carmen. "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública (su interrelación jurídica y social) en *Pemex Lex*, núm. 145-146 jul-ago 2000, México, p. 42. Basados en la definición de Paul Bernard, orden público es la disposición concertada y armoniosa de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas así como de la planeación demográfica y la alimentación integral del pueblo, a través de la educación con el fin de conservar la sociedad y sus instituciones, fomentando la evolución de la misma y la satisfacción de nuevas necesidades.

La hambruna es una modalidad de la desnutrición, como en esta última se trata de un fenómeno colectivo, agudo que ocurre por catástrofes naturales o sociales en una región determinada en la cual el abastecimiento de alimentos se interrumpe intempestivamente. Como deficiencia generalizada, la padecen todos los grupos dentro de la región en que ocurre, aunque esto varía según el estrato socioeconómico, si no se resuelve a corto plazo da lugar a reacciones violentas de la población o a su exterminio, y se precisa de abastecimiento de emergencia. En contraste, la desnutrición rara vez es intempestiva, hay consumo de alimentos, pero los nutrientes resultan insuficientes o deficientes. Involucra un abastecimiento desequilibrado, pero no su ausencia, y por supuesto el abastecimiento de emergencia no resuelve el problema.<sup>75</sup>

Paradójicamente el hambre persiste en el mundo y aumenta extraordinariamente aunque hoy día, por una parte, haya más alimentos debido al avance técnico y científico en la producción de éstos, sea el perfeccionamiento de semillas, de productos híbridos, de los enriquecidos; el despunte de la acuicultura; la alimentación especial de ciertos animales para obtener mayor peso (en aves de consumo humano o ganado) así como la mejora de los cultivos, el combate a las plagas de productos forestales y a las enfermedades de los animales; en general debido a las nuevas tecnologías aplicadas a la producción de alimentos aunque no pueda afirmarse que éstas sean seguras para la naturaleza comprendido el ser humano. Y por otra parte, se presente la escasez de alimentos que resulta del libre juego de la oferta y la demanda y también de una mala distribución de éstos por falta de una suficiente y mantenida red carretera, o adecuadas y provistas vías ferrocarrileras, aéreas y acuáticas, entre otros factores.

El número de seres humanos estimado para el año 2025 sobre la Tierra es de 12 mil millones, habría de tenerse en mente que desnutrición, hambre y pobreza ligados a otros factores como inseguridad pública y jurídica, son

<sup>75</sup> Bourges Rodríguez, Héctor, ob. cit., p. 17-18.

detonadores de conflictos sociales y no son condiciones para la práctica de la democracia.

## 1.5 ALIMENTACIÓN COMO DERECHO HUMANO Y PROGRAMÁTICO

Calificar a un derecho de humano, significa que se trata de derechos concernientes al ser mismo como persona, y que son la base para una vida plena y digna.<sup>76</sup>

Mediante los derechos humanos, aquellos conocidos como 'derechos del hombre', 'derechos subjetivos públicos', 'derechos y libertades fundamentales a los individuos', 'derechos sociales fundamentales' o simplemente 'derechos sociales' (con las peculiaridades que cada uno de ellos tenga en la doctrina), se reconoce igualdad en la dignidad de ser humano, esto es, en conciencia ha de valorársele de acuerdo a lo que es, no en cuanto a lo que no tiene; aunque Fayt afirma que en la democracia contemporánea, el ser humano quiere que le den lo que no tiene, el énfasis son exigencias, este ser humano quiere el derecho a la cultura, al trabajo, a lo que no tiene,<sup>77</sup> en ese sentido agregaríamos el derecho a una alimentación nutritiva; para Robert Alexi son derechos a prestaciones, derechos del individuo frente al Estado "a algo que -si el individuo poseyera medios suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente- podría obtenerlo también de particulares".<sup>78</sup>

Por su contenido, se les agrupa en cuatro tipos de derechos: liberales, sociales, culturales y ecológicos,<sup>79</sup> e incluso modernamente se ha puesto de moda dividirlos en "generaciones" para distinguir la evolución histórica que el reconocimiento de tales derechos ha tenido. La obra de los maestros Quintana

<sup>76</sup> Fix Fierro, Héctor. "Derechos Humanos" en El Derecho en México, 2ª edición, compiladores: José Luis Soberanes y Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 296.

<sup>77</sup> Fayt, Carlos S. Ciencia Política y Ciencias de la Información, 1ª ed., Eudeba, Buenos Aires 1987, p. 55.

<sup>78</sup> Carbonell, Cruz Parcerio, Vázquez (comp.) "Derechos Sociales Fundamentales" en Derechos Sociales y Derechos de las Minorías, 1ª edición, UNAM 2000, p. 67

<sup>79</sup> Comanducci, Paolo. "Derechos Humanos y Minorías: un acercamiento analítico neoilustrado" en Isonomía, vol. 3, ITAM-Fontamara, oct. 1995, pp.26-28.

Roldán y Sabido Peniche presenta una clara y exhaustiva clasificación en la cual el derecho a la alimentación se ubica dentro de los derechos de primera generación, en la subclasificación correspondiente a derechos a la vida y a la libertad.<sup>80</sup>

Se trata de un catálogo surgido a partir de establecer espacios de libertad a cargo de los seres humanos con el propósito de suprimir desigualdades, entendida la libertad en sus dos aspectos como valor esencial y su manifestación en libertades concretas: obrero, mujer, campesino, jornalero, anciano, menor, es decir, la libertad vista como condición del ser humano no como vocación a ganar, creo que en ese sentido se pronuncia la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al disponer el artículo 1º que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Precisamente por la carga filosófico-valorativa que conllevan, han sido definidos por los maestros mencionados como:

"El conjunto de prerrogativas y garantías que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna".<sup>81</sup>

Además, proponen una definición de derechos humanos acorde con las tendencias actuales de la materia en el tenor siguiente:

"Conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana".<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D. Derechos Humanos, 2ª edición, Porrúa, México 2001, p. 50.

<sup>81</sup> *Ibidem.*, p.21.

<sup>82</sup> *Ibidem.*

Me parece que 'garantías' es utilizado en sentido amplio, como aquello que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad y no tanto en el sentido restringido de meras garantías constitucionales que pueden cubrir en su totalidad o no, el espectro de los derechos humanos.

La maestra Mireille Roccatti los define como:

"...aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo."<sup>83</sup>

En ambas definiciones se observa la característica de hacerse valer ante el poder público, sea cuando el ejercicio de ese poder se extralimite o por la básica necesidad de que ese poder los reconozca y los proteja jurídicamente, a fin de hacerlos respetar de modo que se produzca una mejor calidad de vida social.

Los derechos fundamentales significan valores insubordinables, ya se trate de derechos individuales, en los que se obliga la autoridad o el tercero a respetarlos, o sociales que obligan al Estado más allá de la individualidad, de ambos surge la justicia social. A mi memoria viene el pensamiento del maestro Pedro Zorrilla Martínez<sup>84</sup> quien consideraba que el derecho tiene la capacidad de ir al mundo de los valores y traerlos a la norma; le imaginaba como un recipiente de valores; en su opinión una de las virtudes de nuestra Constitución federal fue considerar al ser humano en su doble dimensión: individual y social; aspectos en los que es necesario propugnar por un equilibrio. Indudablemente son los valores, los que configuran al derecho como ordenamiento de la libertad y permiten que la actividad gubernamental cumpla con la esencial función de mediación y estabilización.

<sup>83</sup> Roccatti Velázquez, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México, 2ª ed., Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p. 19.

<sup>84</sup> Apuntes de su cátedra "Estructura Política del Estado...", ob. cit.

Para Carlos S. Nino la etiqueta de "derechos sociales" es equívoca en tanto que:

"conduce a pensar que se sitúan en oposición a los derechos individuales, y esto es así porque son disfrutados por grupos y no por individuos, o porque presuponen la pertenencia a una comunidad como una condición necesaria para su titularidad. En lugar de esto, la concepción liberal de la sociedad ve a estos derechos como una extensión natural de los derechos individuales y seguimos la terminología tradicional sólo para no trastornar las convenciones aceptadas".<sup>85</sup>

Incluso Nino no encuentra que los derechos a la salud, a la vivienda, a la alimentación, a condiciones dignas de trabajo, sean diferentes de los derechos a la vida, a la integridad personal y a aquellos relativos a bienes necesarios para la autonomía personal. Se trata de condiciones para el goce de esos derechos.

Durante mucho tiempo se discutió el fundamento de los derechos humanos, actualmente los debates sobre su justificación van quedando atrás y gana terreno la tendencia a reconocerlos y a protegerlos.<sup>86</sup> A decir de Buergethal el número, influencia y capacidad de los Estados para obstaculizar las principales iniciativas de protección de derechos humanos se ha reducido significativamente desde el final de la Guerra Fría, lo que ha permitido, a partir de 1990, que la comunidad internacional fortalezca el ámbito normativo e institucional encargado de atender los conflictos en torno a los derechos humanos<sup>87</sup>. Para Héctor Gros Espiell no hay duda que, pese a las diferentes concepciones filosóficas, culturales y jurídicas, se ha ido produciendo una confluencia en la aceptación de la idea de dignidad, individualidad e igualdad de toda la especie humana como fundamento común de

---

<sup>85</sup> "Sobre los derechos sociales" en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Cruz Parero y Vázquez, compiladores, trad. de José Ma. Lujambio, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 137.

<sup>86</sup> Véase Comanducci, ob. cit., p. 25.

<sup>87</sup> Buergethal, Thomas. *Derechos Humanos Internacionales*, 2ª edición, Gemika, México 1996, p. 14.

los derechos humanos.<sup>88</sup> Luis Villoro considera que la base de los derechos humanos fundamentales es el reconocimiento jurídico de necesidades y valores anteriores a la constitución de cualquier asociación política. Esos valores y necesidades básicos son condiciones necesarias para que la asociación política se dé como asociación voluntaria. Por ser anteriores al sistema político y jurídico derivado del Estado, se consideran razones que justifican la promulgación de derechos por el Estado y su incorporación como derechos humanos, en consecuencia:

"los derechos humanos pueden verse como exigencias, reconocidas por el sistema legal, de dar satisfacción a necesidades básicas o, en otras palabras, de realizar valores básicos".<sup>89</sup>

En palabras de Adela Cortina, se trata de los mínimos exigibles, a diferencia de los máximos con los que se tiene que convivir en una sociedad pluralista,<sup>90</sup> y en las de Brieskorn son derechos indivisibles: quien los exige los reclama para todos, y mientras se le nieguen a una persona, se le han negado a todos; son exigencias y no derechos, ya que "les falta su posición por personas de una comunidad política y la capacidad organizada para imponerse"; serán derechos en la medida que se conviertan en una convicción de la comunidad y en un ordenamiento con fuerza obligatoria. El Estado ha de protegerlos, pero esta protección no puede ni debe corresponder únicamente a él, ya que puede ocurrir que el interés por la seguridad nacional conduzca a subyugar al ser humano; no obstante, debe imperar el principio de que éste no puede pretender servir al bien común cuando no protege los derechos humanos.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> "Los Derechos Humanos: Derecho Constitucional y Derecho Internacional" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional (estudios en homenaje a Jorge Carpizo), 1ª edición, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 174.

<sup>89</sup> Villoro, ob. cit., pp. 11 y 16.

<sup>90</sup> Citada por Beuchot, Mauricio. Derechos Humanos. Historia y Filosofía 1ª edición, Fontamara, México 1999, p. 63.

<sup>91</sup> Brieskorn, ob. cit., pp. 189, 190 y 193.

En todo caso, conviene tener presente que la actuación del Estado a través de los gobernantes significa hacer lo que la Constitución y la forma de gobierno disponen, el Estado se manifiesta por los intereses señalados en la Constitución, no por los intereses particulares de los gobernantes, sino sólo por aquellos que están precisamente dirigidos a mantener los objetivos constitucionales. Los valores y los derechos humanos contenidos en un ordenamiento jurídico no son susceptibles de negociación ni de espera, en cambio son independientes de lo que una persona produzca o gane en el mercado, y necesariamente requieren de la intervención estatal en la protección de los intereses fundamentales que involucran y en la responsabilidad que le significan.

El efecto inmediato de los derechos humanos plasmados en cualquier ordenamiento es que el Estado se asuma obligado a regularlos y cumplirlos a fin de procurar un grado de igualdad aceptable; no obstante, la sociedad mexicana se caracteriza por la desigualdad y la injusticia, por el subdesarrollo en que vive, lo cual implica un riesgo social inminente.

Si bien imponen deberes al Estado, Mireille Roccatti considera que para ser realmente accesibles y disfrutables:

"es urgente incrementar políticas efectivas que permitan hacer realidad la justicia conmutativa y distributiva, es decir, cumplir con las obligaciones de dar y hacer para que la norma jurídica vigente también tenga vigencia sociológica."<sup>82</sup>

Los derechos humanos, en su reconocimiento y adecuada satisfacción, representan, por una parte, la ética en el derecho legislado y una necesidad que, resuelta, se traduce en el devenir pacífico de cualquier Estado; y por la otra, de acuerdo con Norbert Brieskorn, los derechos humanos han brindado al Estado nuevos campos de actuación y posibilidades para mostrarse como un poder

---

<sup>82</sup> Ob. cit., pp. 17 y 27.

indispensable.<sup>93</sup> En ello, cabe tener presente que las acciones de gobierno y el ejercicio del poder, se justifican por sus fines y se legitiman por sus efectos de ahí que, en la actualidad, como señala Mireille Roccatti, "los derechos humanos son el paradigma de la legitimidad y justicia de las relaciones entre el poder público y la sociedad".<sup>94</sup> Si bien han tenido un gran despliegue, paradójicamente se vive una época de drástico descenso en la efectividad de los derechos humanos; ciertamente son irrefutables, cada vez se especifican más, se tienen, pero no se ejercen por todos porque, como en otros tiempos, no todos los hombres y mujeres del planeta son considerados seres humanos aunque así lo parezcan, tan sólo son necesarios para la producción de las empresas transnacionales, sobre todo, en connivencia con algunos gobiernos carentes de legitimidad y de control democrático.

Los derechos humanos también se han considerado derechos subjetivos, lo que ha suscitado diversas discusiones, ya que su ejercicio se sitúa en la libre decisión del sujeto del derecho y las obligaciones que de ella se deriven, aunque Brieskorn claramente describe una salvedad:

"Cuanto más el derecho subjetivo afecta a un objeto de interés general, la vida y libertad de la sociedad, tanto más se mueve hacia la obligación y se encuentra en el espacio público de la sociedad. De ese modo, tener un derecho subjetivo significa tener una obligación frente a uno mismo y frente a otros".<sup>95</sup>

Aunque parece abrirse paso la idea de los derechos subjetivos públicos, ubicar a los derechos humanos como meros derechos subjetivos ha sido criticado por la referencia al individualismo moderno, impregnado del liberalismo conservador, promotor de los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad, pero desprovisto de la solidaridad como elemento conectivo, que permitiría la

---

<sup>93</sup> Brieskorn..., ob. cit., p. 188.

<sup>94</sup> Prólogo a la obra Derechos Humanos de Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., ob. cit., p. IX.

<sup>95</sup> Idem, p. 79.

posibilidad de compartir con los semejantes. Con sensibilidad, Beuchot analiza esta postura, y en sus reflexiones acepta que el individualismo carece del sentido de solidaridad, si bien éste último para manifestarse ha de estar asociado con la fraternidad<sup>96</sup>, ideal que, Beuchot considera hace falta inyectar a la noción de derecho, a fin de que, sin dejar de ser derechos subjetivos para convertirse en comunitarios, puedan desligarse de su herencia individualista y liberalista y conectarse con algo más objetivo y comunitario, a través de la solidaridad.<sup>97</sup> Tiene entonces, la solidaridad, principio vital y unificador para la vida en sociedad, el propósito de defender y promover la dignidad y los derechos fundamentales de todas los seres humanos. El punto es producir solidaridad social y prosperidad.

De abrirse paso la idea de derechos subjetivos públicos, no faltan las preguntas ¿cuál es el alcance del derecho a la alimentación?, ¿cabe la posibilidad de reclamarlos al Estado?, ¿cuál sería el mecanismo para hacerlos valer?.

En los cambios y la evolución de la terminología con la que se conoce a los derechos humanos, se ha llegado a la idea de derechos programáticos, por cuanto representan, o deberían representar para el Estado, principalmente vía su órgano ejecutivo, el compromiso de incluirlos en la planeación del desarrollo y, en consecuencia, satisfacerlos mediante el establecimiento y ejecución de programas tendientes al desarrollo humano, es decir, al progreso del pueblo de que se trate. Particularmente en el rubro alimentario, importancia vital reviste una adecuada y eficaz planeación y programación gubernamental, directrices apropiadas y la elección de medios idóneos para su cumplimiento, pero depende de que gubernamentalmente se considere relevante para el desarrollo nacional y de los recursos que para ello se destinen. De ahí la pregunta que trataré de responder en el siguiente capítulo: ¿resulta pertinente adicionar al texto constitucional el derecho a la alimentación?.

<sup>96</sup> Esta idea se encuentra plasmada en el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: "...dotados como están (los seres humanos) de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

<sup>97</sup> Beuchot, ob. cit., pp. 63-64.

¿Hay principios fundamentales previos por los cuales el ser humano regula sus conductas?. Me inclino a contestar que existen principios que son consustanciales al ser humano, ya que éste forma parte de la naturaleza, tal vez como un producto avanzado en ella, pero nunca fuera de ella, lo que parece haber servido de justificación a los que han pretendido señorearla. Si bien no es el propósito de esta investigación analizar si los derechos humanos son un producto natural, moral, filosófico, sociológico o estrictamente jurídico – positivo, tomarlos en serio supone, para Quine<sup>98</sup>, la presunción de que no son simplemente producto de un acto legislativo deliberado o de una costumbre social explícita; por el contrario, son fundamentos independientes para juzgar la legislación y las costumbres; dotados de poder para unificar y explicar nuestras convicciones políticas, considerarlos naturales es un supuesto que hay que hacer y examinar, una decisión programática básica. En ello es preciso regulación jurídica idónea y efectivas instituciones de supervisión en el cumplimiento de los deberes en materia de derechos humanos a cargo del Estado.

## 1.6 SOBERANÍA

Del latín *superanus*, *super*: sobre, encima. Concepto nacido a finales de la edad media como sello distintivo del Estado nacional, es instancia última de decisión, libre determinación del orden jurídico.<sup>99</sup>

Pensar en soberanía implica remontarse a Jean Bodin como fundamentador del Estado moderno, fue ese personaje quien, en el siglo XVI, empleó la idea de soberanía, el poder absoluto y perpetuo de un Estado para reforzar el poder del rey francés ante la rebeldía de los señores feudales y la inestabilidad social producto de la sociedad medieval que se desenvolvía en medio de luchas entre nobles y las distintas confesiones religiosas, el momento demandaba un

<sup>98</sup> Cit. por Beuchot, op. cit., p. 12.

<sup>99</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit., p. 2936, colaboración de Jorge Carpizo.

unificador y ese era, para Bodin y otros teóricos de la época, el monarca que se convirtió en el absoluto.

Desde que Rosseau acuñó la idea de que la soberanía reside en el pueblo, se asume como un atributo de éste y no del Estado, de quien es una cualidad esencial, una característica determinante. La voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado según los fines de su institución, la soberanía no es más que el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá alienarse, esta voluntad tiende a la igualdad y es indivisible por la misma voluntad general, aunque políticamente se divida su objeto. En sus palabras:

"...pero nuestros políticos, no pudiendo dividir nuestra soberanía en principio, la dividen en su objeto; la dividen en fuerza y voluntad, en poder legislativo y poder ejecutivo,... lo mismo confundiendo tales partes que separándolas. Lo cual es un error pues han considerado "como partes integrantes de la autoridad (soberana) lo que sólo eran emanaciones de ella." <sup>100</sup>

Para Kelsen la soberanía sólo es concebible dentro del marco de lo normativo. Supone que el orden jurídico de un Estado es supremo si no existe sobre él ningún otro orden jurídico. A diferencia del poder físico:

"sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer". <sup>101</sup>

Valga recordar el artículo 39 constitucional, pilar de nuestro sistema jurídico político, fundamento principalísimo, que dispone:

"La soberanía nacional reside *esencial y originariamente* en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

<sup>100</sup> Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social, trad. de Enrique Azoaga, Sarpe, Madrid 1983, libro segundo, capítulos I y II, pp. 53, 54 y 55.

<sup>101</sup> Kelsen, ob. cit., pp. 225, 456 y 457.



pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En consecuencia, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, por razones de composición numérica, el pueblo la ejerce por medio de los poderes constitucionalmente establecidos, es decir, corresponde al Estado, por medio de sus órganos, ejercer la soberanía y ésta no se demerita, ni se transmite por el mero hecho de participar, admitir, coexistir, convenir, limitar y hasta conceder "en uso de esa potestad originaria e intransferible"<sup>102</sup>, siempre para beneficio del pueblo del que se trate, ejemplo de ello es la Unión Europea que se formó originalmente por quince países que tuvieron que admitir restricciones a fin de unificarse en un mercado común que trascendió en otros aspectos. En la actual interrelación de los pueblos para que la soberanía de un Estado prevalezca se requiere una convivencia respetuosa con los demás Estados propiciada por gobiernos nacionales dignos y efectivos.

En nuestro país, el artículo 133 constitucional federal se liga fundamentalmente con el 39; sin embargo, desde la globalización se introduce la idea de replantear el concepto tradicional de soberanía, peligrosamente se pretende opacar su contenido jurídico – político, principalmente por el aspecto económico que reviste el fenómeno globalizador determinado por el poderío de los grandes capitales desde donde se alienta su obsolescencia y se procura limitar sus efectos sin advertir "que hay conceptos que no admiten términos intermedios porque pierden su significado".<sup>103</sup> El impacto de la globalización junto con el fin de la era bipolar, en opinión de Giddens "han alterado radicalmente la soberanía estatal".<sup>104</sup> Puntualmente acota Diego Valadés:

"...ahora se trata de enmarcar el concepto en un proceso denominado "globalización", implica modificaciones muy profundas al dogma jurídico –

---

<sup>102</sup> Valadés, Diego. Constitución y Democracia, 1ª ed., UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 176.

<sup>103</sup> Idem, *cf.* p. 175.

<sup>104</sup> La Tercera Vía, ob. cit., p. 162.

político que sirvió de base para edificar el Estado moderno. Sin La idea de soberanía nacional se desplomaría toda la construcción teórica del Estado a partir del Renacimiento, y sin la idea de soberanía popular se vendría por tierra el sustento de la democracia moderna y contemporánea.”<sup>105</sup>

En su acreditada opinión se trata de una peculiar forma de entender al Estado contemporáneo, la que quiere verlo con una soberanía disminuida. El discurso de la globalidad, de aparente cosmopolitismo, encubre una nueva forma de subordinación:

“La llamada globalidad es, en realidad un eufemismo que no deja ver con claridad las grandes asimetrías que se producen en el mundo. Lo importante para nosotros es que el discurso a favor de la globalidad involucra un llamado a la renuncia de la soberanía. El espejismo de que se han borrado las fronteras comerciales entre todos los Estados del orbe, y que este proceso debe ir acompañado de la dilusión de las fronteras jurídicas y políticas, hace ver a la soberanía como un estorbo”.<sup>106</sup>

Lo que el pueblo ha transmitido es un poder para un gobierno, esto se traduce en el apotegma *un mandatario o mandatarios que manden obedeciendo*. Desgraciadamente se ha desgastado el uso del vocablo soberanía en un discurso demagógico y conveniente para los intereses de algunos grupos que, capaces de rasgarse las vestiduras en una supuesta defensa de la soberanía, preparan o permiten el ataque continuado a ella.

Siendo la soberanía del pueblo, aquella es, en palabras de Bielsa, permanente y perdurable; se trata de autoridad externa, es signo de independencia, en cambio, la autoridad interna, mayor manifestación de poder, es el imperio para el

---

<sup>105</sup> Valadés, *Constitución y Democracia*, ob. cit., p. 6. Para este autor la importancia de la soberanía es, además de fundar la independencia de los Estados nacionales, el basamento de las democracias. De modo que en la medida en que se disminuya el papel de la soberanía en el mundo de la globalidad, de manera imperceptible se van minando las bases de las democracias, p. 176.

<sup>106</sup> *Idem*, p. 175.

cual no hay necesidad de hablar de independencia, ya que ésta es una relación externa, es una manifestación de la soberanía.<sup>107</sup>

Considero que la soberanía, además de autonomía, autodeterminación y libertad ganadas, es actitud, decisión, solvencia, en suma, dignidad nacional o local, que debe ser cuidada para efectivamente traducirse en independencia, ya que la obra del ser humano no perdura por sí, sino por el celo empeñado en su conservación. Cabe recordar que la noción de pueblo en Rousseau se basa en el ideal de libertad que ha de ser defendido con valor y constancia,<sup>108</sup> no por nada Antonio Caso<sup>109</sup> le calificó de rectificador de la conciencia humana. El contrato social es un pacto entre los seres humanos para resolver problemas de la vida en sociedad con la garantía de la libertad y son, predominantemente, las instituciones quienes pueden lograr que perdure frente a la acometida de sus opositores. Ese ideal de libertad subyace en la soberanía en tanto que es del pueblo; de él se desprenden otros factores involucrados en la defensa de la soberanía, en palabras de Juan María Alponete, hoy en día lo esencial para su protección real, es el factor educativo y tecnológico.<sup>110</sup> En consecuencia, en la actualidad la soberanía tiene mucho que ver con la productividad y ésta con el apoyo gubernamental. Preservarla, en este "mundo globalizado" y para que no exista sólo en papel, requiere de asociaciones inteligentes y de capacidad de negociación, así como de la disminución de la deuda externa que particularmente:

"...afecta principios de soberanía fundamentales: autodeterminación política y económica, políticas económicas, debilitamiento del Estado de bienestar, olvido de las políticas sociales (asignación de recursos para salud, vivienda, salarios, investigación y otros)."<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Bielsa..., ob. cit., pp. 40 y 41.

<sup>108</sup> Rousseau, ob. cit., pp. 78 a 88.

<sup>109</sup> Caso, Antonio. Obras Completas VI.- Historia y Antología del Pensamiento Filosófico, evocación de Aristóteles, Filosofía, Compilación de Rosa Krauze de Kolteniuk, UNAM, Dirección General de Publicaciones, México 1972, p. 222.

<sup>110</sup> Ruiz García, Enrique (Juan Ma. Alponete). "América Latina y la Educación" en Gaceta UNAM, No. 3,243, 17 de diciembre de 1998, p. 6.

<sup>111</sup> Díaz Müller, ob. cit., p. 218.

Derivada de la comprobada influencia de los clásicos, principalmente de Locke, Rousseau,<sup>112</sup> Bodino y Montesquieu, la soberanía ha sido tratada por los constituyentes mexicanos por caminos que la han llevado a ser considerada como un derecho originario e inalienable del pueblo<sup>113</sup>. José María Morelos y Pavón resultó seguramente influenciado por esas ideas, tal vez, como anota Ernesto de la Torre Villar, "por conocimiento directo del texto, o bien por el empleo de una norma legal de las Constituciones anteriores donde se recoge".<sup>114</sup> Entre las bases contenidas en el documento Sentimientos de la Nación expedido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, dispuso la número 5:

"La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".<sup>115</sup>

Este documento en opinión de Emilio O. Rabasa<sup>116</sup> sirvió de antecedente a la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 (Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana) que declaró la soberanía popular, al expresar en su artículo 2 que "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía"; además, en el artículo 4 se determinó que:

"Como el gobierno no se instituye por honra ó interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para toda la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en

---

<sup>112</sup> Hay quienes afirman que los antecedentes de la teoría del contrato social pueden ubicarse en Protágoras y aún en algunos textos del s. V a. C. Véase Rivas Palá..., ob. cit., pp. 150 a 162.

<sup>113</sup> Ya el Congreso Constituyente de Cádiz había definido a la soberanía como de la nación, "aquella autoridad que existe en la sociedad para decretar lo que le sea conveniente"; el diputado tlaxcalteca Guridi y Alcocer propuso en Cádiz que la soberanía correspondía originariamente a la nación aun cuando se encontrase depositada en la persona del monarca; lo anterior es contrario a la teoría pactista de Rousseau. El texto constitucional, en su artículo 3º quedó dispuesto así: "la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales". Se hizo un traslado de la soberanía del rey a la Nación representada por las Cortes.

<sup>114</sup> Estudios de Historia Jurídica, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México 1994, p. 258.

<sup>115</sup> *Idem*, pp. 238-239.

<sup>116</sup> Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimp. de la 2ª edición, México 1997, p. 11.

sociedad, esta tiene derecho incontestable á establecer el gobierno que mas le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera"<sup>117</sup>.

Por consiguiente, en el artículo 5 se especificó que "la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados...", y se agregó en el 9 que "ninguna nación tiene derecho para impedir á otra el uso libre de su soberanía...", más aún, atentar contra la soberanía fue considerado por el artículo 10 como "delito de lesa nación".

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 dispuso en el artículo 3 que:

"La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca mas conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle mas ."<sup>118</sup>

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 (expedida el 4 de octubre) no incluyó artículo expreso sobre la soberanía, sin embargo, el artículo 1º dispuso que "la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia."<sup>119</sup>

Igualmente las Leyes Constitucionales de 1836 (expedidas el 29 de diciembre) no contienen referencia alguna a la soberanía ni en quien reside.

---

<sup>117</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIV legislatura, Las Constituciones de México 1814 -1989, Comité de Asuntos Editoriales, México 1989, p. 45.

<sup>118</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>119</sup> *Idem*, p. 75.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 (emitidas el 13 de junio) refieren en el artículo 1º que:

"La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa y popular."<sup>120</sup>

Y el artículo 5 dispone:

"La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial..."

En el Acta Constitutiva y las Reformas del 18 de mayo de 1847, si bien no se señala expresamente artículo alguno respecto de la soberanía, se restablece, con reformas, la Constitución de 1824 y se declara en el artículo 29 que:

"En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, en forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados".<sup>121</sup>

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857<sup>122</sup> en el artículo 39 dispuso que:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno".<sup>123</sup> Texto idéntico al artículo 39 en vigor.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 utilizó los vocablos "reside radical y esencialmente en la nación" y la Constitución de 1857 precisó "reside

---

<sup>120</sup> Idem, p. 127.

<sup>121</sup> Idem, p. 154.

<sup>122</sup> "La Constitución fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857... el presidente sustituto Ignacio Comonfort la promulgó el 12 de febrero, apareciendo publicada por bando solemne el 11 de marzo". Véase Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones...*, ob. cit., p. 77.

<sup>123</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIV legislatura, *Las Constituciones de México 1814 -1989*, ob. cit., p. 163.

*esencial y originariamente* en el pueblo"; aunque cabe destacar que 'originariamente' ya había sido utilizado por la Constitución de Apatzingán y 34 años antes, Morelos en los Sentimientos de la Nación enfatizó que 'dimana inmediatamente del pueblo'.

La idea de la soberanía del pueblo se consolidó de tal modo que en la actualidad, por mandamiento del artículo 25 constitucional vigente, el Estado asume la rectoría del desarrollo nacional para garantizar entre otras cosas que fortalezca la soberanía de la nación.

### 1.7 SOBERANÍA ALIMENTARIA

Si bien la soberanía es una prerrogativa propia del Estado, y por ende se trata de un concepto totalizador e indivisible, unido éste a la palabra 'alimentaria' se ocupará en forma relativa como el ejercicio de la autarquía y la autodeterminación respecto de la alimentación en nuestro país. Para efectos de este trabajo la "soberanía alimentaria" consiste en la capacidad de cualquier Estado de producir alimentos, asegurar esa producción, su distribución y su ingesta adecuada para el desarrollo de la población que lo integra; es un término que ha sido utilizado anteriormente y con frecuencia en conferencias, foros, seminarios o exposiciones de carácter administrativo, económico, político, sociológico o programático, e incluso en espacios específicamente jurídicos; una muestra de ello es la Ley de Desarrollo Rural vetada por el Ejecutivo federal que más adelante retomaré, en su artículo 3 si bien no definía soberanía alimentaria, sí señalaba que los gobiernos federal, estatales y municipales y del Distrito Federal, ejecutarían sus políticas, programas y acciones, conforme a varios objetivos, entre ellos:

III. Contribuir a la seguridad y soberanía alimentarias de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria nacional.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, consecuencia del veto referido, define, en su artículo 3 fracción XXXII, a la soberanía alimentaria como:

la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

El artículo 5 fracción III dispone que el Estado, a través del gobierno federal en coordinación con los de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que, entre otros, estarán orientados a contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.

Con antelación, Quintana Roldán y Ojeda Paullada, en torno a los informes de la FAO que señalan a la desnutrición como uno de los mayores problemas de la época y que hace depender la paz y la estabilidad de los países cada día más de la capacidad de organización política, económica, administrativa y social para producir y suministrar alimentos a sus poblaciones, aseveraron que:

"... se han elaborado una multiplicidad de teorías jurídicas que afirman que la soberanía de los Estados modernos sólo se ejerce a plenitud, cuando éstos logran su autosuficiencia de alimentos, formulándose al respecto la idea de la soberanía alimentaria, como una característica necesaria para que se actualice una verdadera autodeterminación en los propios Estados nacionales".<sup>124</sup>

Por otra parte, organismos no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Foro Alterno por la Soberanía Alimentaria celebrado en Roma al mismo tiempo que se realizaba la reunión oficial de la FAO (2002), expresaron en el plan de acción que contiene las *Estrategias de la Sociedad Civil* que la soberanía alimentaria es "un derecho de los países y los pueblos a definir

---

<sup>124</sup> Quintana Roldán Carlos y Ojeda Paullada Pedro. "Bases Constitucionales del Derecho a la Alimentación" en Memoria del simposium: *El Problema Alimentario. ¿Existe una crisis en la cadena alimentaria nacional?*, coord. Francisco Javier Alejo, Confederación Nacional Campesina, México 1998, p. 229.

sus propias políticas agrícola, pesquera y alimentaria, de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos".<sup>125</sup>

Hago uso de este concepto dual para referirme a la producción estratégica de alimentos básicos como granos y cereales, lácteos, cárnicos y muy importantemente el maíz, productos en los que si hay déficit se coloca en riesgo la seguridad nacional.

La vetada Ley de Desarrollo Rural, en su artículo 219 declaraba de interés público la siembra, el cultivo, el abasto y la industrialización del maíz, la caña de azúcar, el frijol, el arroz, así como la producción, abasto e industrialización del huevo, la leche, la carne de bovinos, porcinos, aves y productos pesqueros de mayor consumo popular como la trucha y la tilapia, declaración legislativa basada en la importancia que tienen estos productos en la economía nacional, en el número de personas que participan en ellos y por constituir la dieta básica de los mexicanos.

Por su parte la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 179 considera productos básicos y estratégicos al maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescado, con las salvedades, adiciones y modalidades que anualmente o de manera extraordinaria determine la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

El énfasis en la noción de soberanía alimentaria se centra en la producción de los alimentos necesarios y no en la mera compra, con la que no es posible hablar de independencia ni de desarrollo, por tanto, soberanía alimentaria es producción alimentaria que deviene de la importancia y atención que cualquier gobierno preste al sector agropecuario y, en su caso, piscícola. Asociados a la producción

---

<sup>125</sup> "Foro alterno por la soberanía alimentaria" en Coyuntura, Nos. 109-110, México, mayo – agosto de 2002, quinta época, p. 77.

están, entre otros factores y solo por citar algunos de ellos, la tenencia jurídica de la tierra; la propiedad y disponibilidad de la misma para producir; las semillas de alta calidad; el agua; las buenas cosechas; la tecnología; el apoyo institucional; los insumos para otro tipo de comestibles; el transporte; la distribución; la comercialización; la provisión; el intercambio; el incremento; la garantía del abasto oportuno y suficiente así como los consumidores, sin olvidar a los productores tradicionales de alimentos: los campesinos.

Esta idea de soberanía se encuentra frecuentemente asociada a la de autosuficiencia alimentaria, aunque soy de la opinión que en la actualidad no es aventurado afirmar que ningún país en el mundo es autosuficiente en el sentido amplio de la palabra, ni el mismo Estados Unidos de América, país de quien importamos entre otros productos alimentarios, grandes cantidades de maíz y en general de granos y oleaginosas, lo es,<sup>126</sup> sin embargo, es indispensable prevenir que los niveles de dependencia sean de tal envergadura que se conviertan en factores propiciadores de presiones político-económicas. El influjo de la compra a un solo país se convierte en influjo político, la dependencia económica de México frente a Estados Unidos y a los organismos financieros internacionales hace que peligre no sólo la estabilidad alimentaria sino también la estabilidad política, de ahí que los esfuerzos deban dirigirse a evitar que la libre determinación se ceda por lo básico, en consecuencia lo relevante es la estrategia de seguridad alimentaria, la solvencia alimentaria y la autosuficiencia en ciertos productos básicos estratégicos, si no es posible la autosuficiencia en toda la extensión de la palabra. La seguridad alimentaria debe ser vista como un parámetro del cual sería peligroso descender, no obstante, lo recomendable, lo deseable, sería "la obtención de la autosuficiencia como instrumento privilegiado y estratégico de

---

<sup>126</sup> En lo sucesivo Estados Unidos, un país que comercia gran cantidad de excedentes de su producción agrícola y que ha aumentado los subsidios en esta materia a insistencia de la *National Farmer Union*, a pesar de que organismos cupulares internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo porfien en la conveniencia de reducir subvenciones al agro en los países latinoamericanos, por ejemplo, y lo logren, en los Estados Unidos existen altos estándares de proteccionismo, los que también se observan en Europa. Ejemplo de ello lo es la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural de 2002 aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, que aumenta sustancialmente los subsidios agrícolas.



política económica",<sup>127</sup> filosofía seguida por los países industrializados con éxito. La protección más importante de un país es al alimento en general y fundamentalmente a los granos. Esto es cuestión de Estado. Hoy por hoy, lamentablemente, el sector rural mexicano, descapitalizado y deteriorado, padece en forma singular, los efectos de la crisis económica y financiera de nuestro país y lo mismo ocurre con el sector piscícola y pecuario, no obstante una parte del campo, el conectado con las exportaciones y los grandes centros de consumo nacional está bien, pero otra parte permanece con un rezago tal que llega hasta la época de la Revolución.

En un mundo que está siendo cautivado, arrojado, manejado tecnológicamente, el efecto globalizador frecuentemente asociado al llamado neoliberalismo ha repercutido con frecuencia en todos los ámbitos de la vida y la alimentación no ha sido la excepción, de modo que se "globaliza" la producción y se impone la agricultura industrial generalmente destinada a la exportación; frente a esto los esfuerzos han de dirigirse a garantizar solvencia alimentaria sino es factible por el momento la autosuficiencia. ¿El Estado mexicano puede ubicarse dentro de parámetros de solvencia, de seguridad alimentaria?. ¿Los gobernantes toman las previsiones necesarias para garantizar su permanencia como país alimentado?. Más aún ¿está adecuadamente alimentado?. ¿Cuál es el porvenir como futuro real para nuestra nación?. En la actualidad no hay polos opuestos en el ámbito internacional, la "guerra fría" que estableció el llamado equilibrio bipolar de poder no existe ya, en su lugar se observan polos internacionales de dominación como Estados Unidos, Europa y Japón, alianzas entre algunas naciones y cautelosas y convenientes relaciones entre países poderosos, pero habría que estar atentos a la posibilidad de que en el futuro próximo se tornen no sólo en crisis económica sino hasta política, de la cual México, vulnerable como es a las fluctuaciones políticas, económicas y bursátiles, saldría seriamente afectado y no quede más remedio que ceder a imposiciones inequitativas y aceptar

---

<sup>127</sup> Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José. Ingreso y Alimentación de la Población en México del siglo XX, 1ª ed., UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México 2001, pp 66-67.

negociaciones a todas luces desventajosas.<sup>128</sup> Es cuestión relevante, es seguridad nacional, es supervivencia vigorosa, en la cual lo determinante no es tanto la fuerza exterior sino aquellas malas negociaciones que nos afectan sobremanera como país consumidor que es el nuestro, dependiente de créditos condicionados. La soberanía, en la realidad, también se extingue.

Estemos o no de acuerdo con el término globalización, también llamado mundialización, es una corriente muy destacada en los últimos veinte años connotada por el beneficio económico transnacional. Sintetiza el cambio mundial que los países en vías de desarrollo no pueden soslayar y que, además de los aspectos señalados al tratarle páginas atrás, en *Estado – nación* y en *Soberanía*, incentiva liberalización comercial y financiera, por ejemplo eliminación de barreras arancelarias y flujos de capital especulativo; desregulación de actividades; apertura al capital privado en áreas estratégicas de atención exclusiva del Estado; transferencia de tecnología industrial y de servicios; incremento del endeudamiento externo con las consecuentes restricciones de gasto (particularmente gasto social) impuestas por organismos financieros internacionales; internacionalización de la producción, reducción de la participación estatal en la producción agrícola, e imposición de la agricultura industrial destinada a la exportación, sin olvidar que se acompaña del resquebrajamiento constitucional y legal de la protección a la riqueza nacional de los países en vías de desarrollo y de una acelerada producción aparejada al retroceso de las victorias en derechos humanos alcanzados por los trabajadores, es decir, a la desregulación. Puede considerarse que uno de sus efectos es la subordinación de la agricultura a la industria y a las necesidades de los pueblos desarrollados, en los cuales la relación del Estado con las transnacionales no es lo conflictiva que pueda significar para los países del tercer mundo.

---

<sup>128</sup> Estas circunstancias podrían cambiar drásticamente por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 que han puesto al mundo en la secuencia de las guerras. Estaríamos en presencia de la monopoliaridad con Estados Unidos como superpotencia con sus aliados, Gran Bretaña, Francia, Australia, Canadá, y Japón principalmente.

En el sentido anotado<sup>129</sup> irremediable e irreversiblemente nos afecta a todos, a unos positivamente y en otros acentuando las desigualdades, por ello "dada su importancia universal, este espacio necesita regulación"<sup>130</sup> a lo que agregamos, tanto externa como interna así como el establecimiento de programas coherentes de política económica tendientes al desarrollo nacional que representen una importancia significativa en el aprovechamiento de las ventajas que la globalización pueda ofrecernos.

En estos tiempos de "aceleración histórica"<sup>131</sup> en los cuales el último cuarto del siglo XX se caracterizó por la rapidez en el cambio científico y tecnológico y puede verse como la internacionalización de la información y de la agricultura que se traducen en cambios en los patrones de demanda de alimentos (preferencia de carne en lugar de féculas y cereales, p. ej.) lo que redundará en cambios de patrones de producción e implica comercializar en grande ciertos productos en demérito de otros, a lo que se agregan las barreras que los países desarrollados mantienen a favor de sus intereses y en perjuicio de los países en vías de desarrollo así como la pobre educación y la desinformación o mala información del pueblo mexicano que puede preferir, en las zonas urbanas, el modelo *McDonald's* a un nutritivo plato de lentejas, la nutrición de los habitantes de nuestro país no debe dejarse a la libre fuerza del mercado; en su cuidado son esenciales los gobiernos que, ajustados a las nuevas circunstancias mundiales, inviertan, se decidan a producir alimentos y asuman el abasto como una de sus responsabilidades primarias (aun con la participación de particulares) a fin de asegurar la alimentación de la población mexicana y su permanencia digna en el ámbito internacional. Tan sólo a través de la comercialización de alimentos, los grandes consorcios continúan el dominio que las potencias ejercen en el mundo.

---

<sup>129</sup> La idea de globalización podría tener otros contenidos, la internacionalización de los beneficios sociales a todos los pueblos del mundo, por ejemplo. Es decir, la idea "globalizadora" por sí no es ni mala ni buena, lo que marca la diferencia es lo que se pretenda con ella.

<sup>130</sup> Giddens, *La Tercera Via*, ob. cit., p. 166.

<sup>131</sup> Díaz Müller, Luis, "Derechos Humanos: Agenda Crítica" ob. cit., p. 212. Utiliza esta frase en referencia a la incapacidad de respuesta a las nuevas corrientes del cambio mundial derivada de modelos como el marxismo y el neoliberalismo y a las transformaciones que anunciaron el siglo XXI (racismo, individualismo, neocolonialismo).

La importancia de la reflexión en estas cuestiones deriva de que actualmente se está utilizando la producción de los alimentos y los alimentos producidos, a través de la política y hasta de la diplomacia, como medio de control de los pueblos menos desarrollados, lo que está creando situaciones de carácter político que redundan en la pérdida de soberanía de los países y producen esquemas de dependencia. En nuestro país, el artículo 28 de la Constitución federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor tienen establecida una normatividad que supone el beneficio de los consumidores, pero, desde mi punto de vista debería revisarse al igual que otros ordenamientos como la Ley Federal de Competencia Económica y las funciones de la Comisión de Competencia, que en cierta forma están ligadas a la investigación que se realiza.

#### 1.8 SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define en su artículo 3 fracción XXVII a la seguridad alimentaria como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

Tratándose del acceso oportuno que la población tenga sobre los alimentos, el abasto, es importante recalcar que no es lo mismo que no existan alimentos a que no estén al alcance de los mexicanos. Además, debe tenerse en cuenta la relación del abasto con el poder adquisitivo de la población, ya que la pobreza es considerada la causa principal de la inseguridad alimentaria.

Según criterio de la FAO, la seguridad alimentaria es la posibilidad de acceso que tiene la población en cualquier momento a los alimentos para tener una vida sana. Se consigue cuando existen garantías en cuanto a la disponibilidad de alimentos, al suministro estable y que estén al alcance de todos.

A partir de la definición de la FAO, Torres y Gasca identifican la situación opuesta, la inseguridad alimentaria, que existe cuando:

"las personas están desnutridas a causa de la indisponibilidad material de alimentos, su falta de acceso social, económico y/o por un consumo insuficiente. La población expuesta a la inseguridad alimentaria es aquella cuya ingesta está por debajo de sus necesidades de calorías (energéticos) mínimas, así como las que muestran síntomas físicos causados por la carencia de energía y/o diversos nutrientes, resultado de una alimentación insuficiente y desequilibrada, o de la incapacidad del organismo para utilizar eficazmente los alimentos a causa de una enfermedad".<sup>132</sup>

Refieren que más del 50% de la población nacional no alcanza a cubrir el mínimo alimentario recomendable, lo que la ubica como desnutrida o malnutrida, se trata de la población cuyo poder adquisitivo se coloca entre uno y cuatro salarios mínimos; en las zonas rurales la inseguridad alimentaria es padecida por el 80% de la población, si bien en las áreas urbanas este porcentaje se reduce a 40% no deja de ser grave debido a que en estas zonas se concentra la mayoría de los mexicanos,<sup>133</sup> lo que no parece tener visos de revertirse en un futuro próximo.

## 1.9 DESARROLLO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo es consustancial al ser humano y la alimentación representa un factor fundamental para alcanzarle. En sentido general por desarrollo se entiende la acción y efecto de desarrollar; significa el progreso cualitativo y duradero de la economía de un país; denota la idea de aumento. Tendencia dinámica de un sistema económico a aumentar sus recursos en una proporción superior a la del crecimiento de su población. Proceso de mejora de la economía de los países subdesarrollados.<sup>134</sup> Como se ve, generalmente aparece vinculado a la economía, lo que para diversos autores entre ellos Marcos Kaplan<sup>135</sup> propicia confusión entre

<sup>132</sup> Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José, ob. cit., p. 82.

<sup>133</sup> Idem, pp. 85 y 89.

<sup>134</sup> Lexipedia..., ob. cit., p. 631.

<sup>135</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, reimp. de la 2ª edición, UNAM - Porrúa, México 1997, pp. 1078-1079.

el mero crecimiento económico y el desarrollo integral, intrínsecamente diferentes; el primero es un proceso caracterizado por el aumento sostenido, acumulativo e irreversible de la producción y de la capacidad productiva que va de lo simple a lo complejo (por ejemplo una empresa o una nación) durante un período más o menos prolongado, aumento que es medido por indicadores como el producto interno bruto, el ingreso por habitante, el ahorro interno, la reinversión, la innovación tecnológica, la capacitación laboral, la modificación de la participación relativa de los diferentes sectores económicos, entre otros; en cambio el desarrollo, en sentido amplio, se conceptualiza por la concurrencia del surgimiento de propiedades nuevas y de diversidades de calidad, lo que consiguientemente implica el enriquecimiento y complejización de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; carácter cualitativo no cuantitativo; creación de nuevas formas y modalidades de vida económica, social, cultural, política, de valores, ideas, estilos, diferencias; discontinuidad, previsibilidad menor que el crecimiento o nula previsibilidad; mayor peso de lo imprevisto, y pertenencia al dominio de la historia global social, regional o internacional, a partir de presupuestos, hipótesis y objetivos totalizantes, es decir, el desarrollo debe tener como meta la evolución de la sociedad humana y la satisfacción de sus necesidades.

A partir de la definición de desarrollo elaborada por Agustín Basave Fernández quien lo describe como "el proceso social global sobre el cual sólo por comodidad metodológica, o en un sentido social, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social", Jiménez Castro individualiza esos tipos de desarrollo, así define al desarrollo económico como el:

"proceso que incrementa el producto y el ingreso nacional brutos, permite índices más elevados de ocupación plena, de recursos materiales y de índices de las transacciones del intercambio comercial, factores que inciden

positivamente en la transformación de la economía del país y en el bienestar económico de una mayoría de sus habitantes".<sup>136</sup>

Desarrollo político es el:

"proceso evolutivo de prácticas políticas y sociales a través de etapas estrechas y continuamente relacionadas con el funcionamiento efectivo de la democracia y con la estabilidad social, que influye positivamente en la solución de los problemas de la integración nacional, la distribución de la renta dentro de la nación, la creación de la capacidad para lograr el bienestar general y el grado de participación en su vida política: Esa estabilidad social no es el inmovilismo o mantenimiento del *statu quo*".<sup>137</sup>

Y por desarrollo socio – cultural entiende el :

"proceso ascendente y positivo de los modos y niveles generales de vida de un pueblo, que se refleja no sólo en el bienestar individual, sino en la integración social dentro de un país".<sup>138</sup>

Agregados el factor educativo y el moral componen el desarrollo integral que propician el tránsito de etapas particulares de una sociedad a otras más elevadas, en términos de dignidad humana.

Visto positivamente, el desarrollo tiende al mejoramiento social; no obstante, en todo caso, han de tomarse en cuenta los aspectos negativos que pueda llevar aparejados al aplicarse modelos o estructuras ajenos a determinada sociedad. Si desde el punto de vista económico es el proceso de crecimiento de una economía, a lo largo del cual se aplican nuevas tecnologías y se producen transformaciones

<sup>136</sup> Administración Pública para el Desarrollo, ... ob. cit. p. 41. La Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal (D.O. 26-XII-96) en su artículo 3º define desarrollo económico como el proceso de mejoramiento constante del bienestar de la población, en relación con la cantidad y calidad de los empleos y el nivel de los ingresos, así como con el acceso a diversos satisfactores en bienes y servicios públicos y privados.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> *Idem*, p. 42.

sociales, con la consecuencia de una mejor distribución de la riqueza y el ingreso,<sup>139</sup> ha de insistirse en que el crecimiento que pondera el aspecto económico no basta para explicar el desarrollo integral, este proceso que engloba al primero, cambia las estructuras y puede llegar a desencadenar cambios sociales cualitativos y no únicamente cuantitativos, es posible el crecimiento económico sin desarrollo, sin embargo el:

"desarrollo global envuelve, subsume el crecimiento, lo justifica y refuerza como nivel parcial válido y significativo. El crecimiento no subsume al desarrollo en sentido amplio, pero lo sostiene y se vuelve, tarde o temprano su condición necesaria."<sup>140</sup>

De ahí la veracidad de la afirmación "el crecimiento económico debe medir su eficacia con índices de mejoramiento social".<sup>141</sup> El logro del crecimiento y del desarrollo se ha convertido en la finalidad central del intervencionismo del Estado y de la planificación sea nacional o internacional vía Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo;<sup>142</sup> a fin de conseguir el desarrollo social y crear condiciones reales para el desarrollo de las personas como embate al llamado neoliberalismo que tiene prácticamente disminuidos los proyectos sociales. En la democracia la construcción de condiciones que alcancen el mejoramiento de todos, necesita de derechos sociales y de crecimiento social, no sólo económico, pues siempre ha de tenerse presente que no se da una correlación automática entre desarrollo y comercio. Baste recordar que los componentes esenciales de la democracia son la estructura jurídica, el régimen político y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, de acuerdo al artículo 3 de la Constitución federal.

Los índices de mejoramiento social miden real y efectivamente el desarrollo; no sólo importa el ingreso per cápita como es común en las estadísticas

<sup>139</sup> Ramírez Hernández, Guillermo, "Conceptos sobre Descentralización" en Federalismo y Desarrollo, núm. 60, año 1º, oct - nov - dic 1997, Banobras, México, p. 136.

<sup>140</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico..., ob. cit., p. 1079.

<sup>141</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G. Apuntes de su cátedra..., ob. cit.

<sup>142</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico..., ob. cit., p. 1079.

gubernamentales, va más allá, supone la ampliación de opciones a las personas: salud, agua potable, nutrición, servicios de saneamiento y cuidado del ambiente, educación, equitativa distribución de la riqueza, respeto a los derechos humanos, democracia participativa, entre otros indicadores generales que sirven para calificar el nivel de calidad de vida de los países de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a los que se pueden agregar tranquilidad, seguridad, paz, estabilidad en un empleo digno. Los lugares ocupados por México, entre 150 países como promedio, han sido en 1998 el número 49; en el siguiente año el sitio número 50 y en el año 2000, el 55, en el 2001 ocupó el lugar 51 que no significa haber mejorado, sino la reducción del número de los países a calificar. El bajo nivel de los indicadores sociales básicos en nuestro país ha sido causa de tales evaluaciones y son los niños, los ancianos, las mujeres (incluidos los indígenas), los inmigrantes, los desempleados, los sectores más desprotegidos. Un modelo de desarrollo integral depende de repensar el programa económico mexicano que, desgraciadamente depende, en gran medida, de directrices impuestas por el sistema financiero internacional. Modificar el contenido social de tales directrices y democratizar a las instituciones internacionales, redundaría en beneficio no sólo de nuestro país sino del mundo. Además de la ONU, el Banco Mundial y otros organismos reconocen que una 'igualdad relativa' y gasto social dirigido a salud y educación son factores significantes para el crecimiento económico, pero en la realidad, las directrices financieras incrementan la desigualdad y socavan el gasto social, e ingresos exiguos no permiten a un número cada vez mayor de mexicanos diversificar su alimentación y elevar la calidad de la dieta, hecha la salvedad de que no necesariamente mayor ingreso significa una alimentación adecuada. Son cada vez más los mexicanos que no alcanzan un aceptable nivel de vida, 24 millones en extrema pobreza y entre 40 y 45 millones de pobres, sólo puede significar situación de hambre.

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe considera necesario que las políticas y estrategias de crecimiento económico de los países

de dicha región estén orientadas hacia un desarrollo general sostenido y en equidad, y en particular al desarrollo del llamado capital humano. Para ello se deberá invertir en los programas de educación, salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental y servicios sociales dirigidos a los grupos en inseguridad y vulnerabilidad alimentarias, así como en los programas destinados a mejorar los sistemas productivos y de comercialización de los pequeños agricultores y de la pequeña y mediana industria, en el apoyo a estas medidas será necesario reforzar la cooperación técnica y financiera en la región.<sup>143</sup>

Dentro de la clasificación generacional de los derechos humanos, el derecho al desarrollo se ubica en los de tercera generación, se trata de los derechos de los pueblos dentro de los que Thomas Buergenthal clasifica el derecho al desarrollo, a la autodeterminación y soberanía absoluta sobre sus recursos naturales, a la paz y a un ambiente general satisfactorio, favorable para su desarrollo<sup>144</sup> y los maestros Quintana Roldán y Sabido Peniche le incluyen en la subclasificación de los derechos de solidaridad humana: a la paz, al desarrollo, a la autodeterminación de los pueblos, a la solidaridad internacional, al patrimonio común de la humanidad, al medio ambiente sano y al desarrollo sustentable.<sup>145</sup>

Recientemente ha cobrado fuerza la idea de un desarrollo sustentable en el cual lo sustentable es:

"Un sistema que, sin afectar el ambiente, tenga ventajas sociales, económicas y culturales en la calidad de vida de la población actual y de las futuras generaciones".<sup>146</sup>

<sup>143</sup> <http://www.rlc.fao.org/opinion/anterior/2000/moron.htm>

<sup>144</sup> Derechos Humanos Internacionales, 2ª edición; Gernika, México 1996, p. 247.

<sup>145</sup> Derechos Humanos, ob. cit., p. 52.

<sup>146</sup> Martínez Morales Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo, 2ª edición, Oxford, México 2000, p. 263.

Se habla de desarrollo sustentable y de desarrollo sostenido. En su uso general, ambos términos parecen referirse a lo mismo, sólo que el primero es empleado por los países anglófonos y el segundo corresponde a la lengua española. Por lo tanto, es más utilizada la expresión desarrollo sustentable, aunque también se usa la expresión 'sostenible'. Más aún, si bien suele dárseles el mismo significado, la connotación en español de sustentable y sostenido puede interpretarse diferente ya que sostenido denota la idea de permanencia en el tiempo y el espacio, algo soportado; ¿será posible alcanzar el desarrollo sustentable, pero que no pueda sea sostenido?, es decir, ¿no permanecer en el tiempo y el espacio?, si se acepta la diferencia, homologarlos en un uso indiscriminado de ambos términos podría llevar a cometer errores. Ante esta diferencia de significados sería conveniente que los acuerdos internacionales se publicasen según el sentido que en cada idioma tengan determinadas palabras, p. ej. el Convenio de Aviación Internacional que provocaba problemas de interpretación tuvo que publicarse en inglés, francés, español y ruso, y los árabes pidieron que se publicara en su idioma para evitar confusiones, modalidad que ya se sigue en otros convenios multilaterales y lo mismo puede suceder en los bilaterales.

Para Luis Fernández el término desarrollo sustentable pretende reunir dos corrientes de pensamiento en torno a la gestión de las actividades humanas: una concentrada en las metas de desarrollo y la otra en el control de los efectos nocivos de las actividades humanas sobre el ambiente. Aunque los orígenes del interés por el ambiente y el desarrollo data de varias décadas, el término compuesto se promovió en el Informe de la Comisión Brundtland<sup>147</sup>, *Nuestro Futuro Común*, publicado en 1987 en el cual se afirma que debemos "satisfacer las necesidades de esta generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades". En opinión de este autor entre las instituciones necesarias para el logro de las metas de desarrollo

---

<sup>147</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo establecida en 1984 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las conclusiones de esta Comisión dieron pie a la convocatoria de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992.

son fundamentales para contribuir al logro de la sustentabilidad, los gobiernos locales que operen dentro de marcos legislativos apropiados. Analiza las partes de la expresión desarrollo sustentable por separado, así que: los objetivos del componente desarrollo son, con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, el derecho de todos a disfrutar de un nivel de vida adecuado en términos de salud y bienestar, que incluyen la alimentación, el vestido, la vivienda y la atención médica así como los servicios sociales necesarios y el derecho de voto en un marco de gobierno representativo. Cuando explora el componente sustentable, enfatiza la intención de no comprometer las necesidades de generaciones futuras, requiere que las actividades humanas de hoy no agoten el llamado "capital ambiental", el cual se divide en tres grandes categorías:

- a. la capacidad de los sistemas naturales para absorber contaminantes sin los efectos secundarios que implican altos costos y que se pasan a generaciones futuras,
- b. La existencia finita de los recursos no renovables,
- c. Algunos recursos son renovables si el sistema natural del cual dependen o del que se obtiene no es sobreexplotado.<sup>148</sup>

Sustentabilidad ya no se considera aplicable tan sólo en un contexto ambiental o ecológico, contextualmente ampliado se utiliza para referirse a actividades específicas, así sustentabilidad agrícola, uno de los criterios para juzgar el desarrollo agrícola, es definida por Goden Conway como la capacidad para mantener la productividad agrícola, sea de un campo, de una granja o de una nación. Otros criterios son la productividad misma, la estabilidad y la equidad.<sup>149</sup>

La filosofía que subyace en la noción desarrollo sustentable es, vista positivamente, tomar en cuenta las necesidades de la población, no sólo la actual

<sup>148</sup>Fernández Luis, "Desarrollo y Sustentabilidad", <http://www.ambiente-ecologico.com/revist37/lfcma37.htm>

<sup>149</sup>Idem.

sino responsabilizándose por la del futuro, cualesquiera que aquellas puedan ser; idea aparejada a la necesidad de que en el futuro exista una naturaleza de la cual pueda beneficiarse la sociedad y enfrentada a la postura que pretende producir el mayor beneficio económico al menor plazo posible, sin preocuparse de los daños que se causen a otros. A decir de Giddens es:

"Preferir la prevención antes que la restauración, igualar contaminación con ineficacia y tratar la regulación medioambiental y el crecimiento económico como mutuamente beneficiosos...[con la] intervención necesaria del gobierno y la cooperación activa de la industria".<sup>150</sup>

No obstante, también puede verse como un intento más de dominio y de control por parte de los países industrializados sobre los recursos naturales de los países económicamente débiles.

Países que, para alcanzar el desarrollo sustentable, han de procurar, de acuerdo con Víctor L. Urquidí, "el cumplimiento eficiente de requisitos de estrategia económica, social y política... sobre bases regionales y subregionales", autor que más que una definición de desarrollo sustentable propone, muy importantemente, su objetivo: "resume y condensa los posibles márgenes dentro de los cuales podrán juzgarse las acciones y estrategias que se elaboren."<sup>151</sup> Es un hecho que ante la necesidad de mayor tierra cultivable se han usado y explotado gran cantidad de áreas que otrora eran bosques con efectos devastadores para los ecosistemas que en ellos habitan; o el uso irresponsable del agua, recurso ansiado por muchos de nuestros campesinos que laboran en tierras de temporal; otro ejemplo es el uso de pesticidas que no sólo afectan a diversas especies que no pueden resistirlos sino que se integran a la cadena alimenticia por los residuos en los alimentos que consumimos.

<sup>150</sup> Giddens, *La Tercera Vía*, ob. cit., p. 72. "Según la nueva elaboración de la modernización ecológica, la protección del medio ambiente se considera. más una fuente de crecimiento económico que lo contrario", pp. 30-31.

<sup>151</sup> "Descentralización y desarrollo regional sustentable: perspectivas y posibilidades" en *Federalismo y Desarrollo*, ob. cit., p. 11.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el mismo sentido, para Giddens el desarrollo sostenible es más un principio guía que "una fórmula precisa" aunque considera que definirlo como la capacidad actual para asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades es:

"engañosamente simple... ya que no sabemos cuáles serán las necesidades de las generaciones futuras, o como se verá afectada la utilización de los recursos por el cambio tecnológico".<sup>152</sup>

En el discurso gubernamental, la idea de salvar a las futuras generaciones se contradice con el recorte de gastos, generalmente el social; con ello se limita el desarrollo económico y empeora la calidad de vida de las próximas generaciones.

En el orden jurídico mexicano la definición de desarrollo sustentable la encontramos en el artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se trata del:

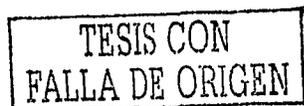
proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Así como en el artículo 2 fracción X del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales en el que por desarrollo integral sustentable debe entenderse:

el manejo de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>152</sup> Giddens, La Tercera Vía, ob. cit., p. 70.



Además, en el artículo 3 fracción XIV de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se establece que desarrollo rural sustentable es:

el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Igual definición contiene el artículo 3 fracción IV de la Ley de Energía para el Campo.

#### 1.10 ABASTO Y ABASTECIMIENTO

Abasto conlleva la idea de proveer a las necesidades. Es el suministro, la provisión de artículos, en este caso, alimenticios, a precios accesibles a la población. Para efectos de este trabajo conlleva la idea de bienestar colectivo.

Abastecimiento, administrativamente, es sinónimo de compras y suministros que a su vez son definidos por Jiménez Castro como adquisición y manejo de servicios, de materiales u otros bienes para ser utilizados dentro de instituciones o empresas.<sup>153</sup>

Es importante insistir en que no es lo mismo la carencia de alimentos a que éstos no estén al alcance de la población tanto en sentido físico como económico. Otro factor a considerar es el desperdicio de alimentos que se genera a nivel consumidor, por el desconocimiento en su cuidado y conservación, y a nivel productor, al preferir la destrucción de cereales, tirar la leche o el sacrificio de animales, antes que la reducción en los precios de venta.

---

<sup>153</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, ob. cit., pp. 13-14.



## 1.11 INTERMEDIARIO

Intermediación deriva del latín *intermedius*, que está en medio. Intermediario es aquel que media entre dos o más personas y particularmente entre productores y consumidores.

Para este trabajo se atiende a una de sus implicaciones, la mercantil, conforme a la cual se enlaza la circulación de satisfactores entre productores y consumidores, facilitándose el cambio de bienes.<sup>154</sup> Elemento presente en la distribución de los alimentos, de indudable influencia en los precios tanto de los insumos como de los productos, razón por la que se requiere la intervención estatal para regular esta actividad y propiciar estímulos para los productores de alimentos.

El intermediarismo, término peyorativo con el que se designa la intermediación excesiva y innecesaria, se considera elemento no propiciador de la distribución de la riqueza, ya que produce concentración, acaparamiento, insuficiencia en el abasto al retirar uno o más productos del mercado o el alza de precios.

Tanto la concentración como el acaparamiento, entendido como la adquisición y retención de mercancías en cantidad suficiente para imponer su precio en el mercado,<sup>155</sup> están prohibidos enfáticamente por la Constitución federal. El artículo 28 señala como tarea fundamental del Estado la fijación de precios a los artículos de consumo necesario y la organización del aparato distributivo para la protección del consumidor; por lo tanto se castigará severamente toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios, y las leyes, entre otras disposiciones, impondrán modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de

<sup>154</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, reimp. de la 2ª edición, UNAM-Porrúa, México 1997, p. 1789-90, colaboración de Daniel González Bustamante.

<sup>155</sup> Lexipedia, vol. 1, Enciclopedia Británica, E. U. A. 1999, p. 14.



evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

## 1.12 TRANSGÉNESIS

Sea que se llame transgénesis, ingeniería genética, transformación genética o modificación genética, se trata del método más poderoso y más preciso de modificación de la vida; consiste en la transferencia de genes con rasgos específicos mediante una "pistola de genes"<sup>156</sup> entre especies que normalmente no podrían intercambiar material genético.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el artículo 3 fracción XXI dispone que por organismo genéticamente modificado ha de entenderse cualquier organismo que posea una combinación de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna; el Código Penal federal amplía un poco esta definición al señalar en el artículo 420-ter que se trata de cualquier organismo que posea una combinación *nueva* de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología, incluyendo los derivados de técnicas de ingeniería genética.

Se denomina transgénico al "organismo portador de material genético perteneciente a especies no emparentadas, transferido a él mediante ingeniería genética."<sup>157</sup> Transgénico es aquello alterado genéticamente, visto así, es lo que los agricultores han realizado durante muchos años, ya que con el tiempo han modificado sus cultivos seleccionando las semillas de alto rendimiento, sabor y valor nutricional, lo han hecho a través de cruzar y volver a cruzar diversas variedades de una planta y al cosecharla valoran el resultado; esto se denomina fitotecnología<sup>158</sup> que significa la aplicación de la ciencia genética al mejoramiento de las plantas. Otros ejemplos: en la antigüedad se utilizaban microorganismos en

<sup>156</sup> Paarlberg, Robert. "La lucha global por la comida" en Este País, tendencias y opiniones, número 111, México, junio 2000, p. 2.

<sup>157</sup> "Ingeniería Genética. Alimentos transgénicos". <http://www.lector.net/versep98/inge.htm>

<sup>158</sup> Lexipedia, vol. 2, ob. cit., p. 194.

los procesos de fermentación; incluso fueron empleados para conservar alimentos y así disponer de ellos cuando no hubiera producción; también están presentes en la fabricación de antibióticos, sin embargo, lo que le ha dado el carácter de transgénico es la tecnología mediante la cual es posible elegir con mayor precisión y rapidez las características deseadas. Derivado del conocimiento del genoma que es el registro genético que determina todos los posibles caracteres de un organismo, la ingeniería genética crea nuevas especies a partir de la combinación de genes de varias existentes, combinándose por tanto, sus características, por ejemplo, cultivos con genes de insectos para que desarrollen toxinas insecticidas, es decir, su propio plaguicida, o tomates con genes de pez para resistir el frío, o el cultivo de hortalizas en áreas desérticas, o el aumento de tamaño de los frutos.

Se dice que con este tipo de técnicas podría erradicarse el hambre en el mundo lo que sería una indiscutible ventaja que, no obstante, según advierten los expertos, parece acarrear riesgos que no tiene la hibridación tradicional, peligros de considerable importancia como la causada en la salud de los seres humanos por la manipulación genética de animales para incrementar la producción de sustancias industrialmente aprovechables, así como la capacidad de liberación de las especies genéticamente modificadas y su combinación con las especies silvestres en demérito de éstas y la posibilidad de transmitirse imprevisiblemente a otros organismos relacionados. Además, principalmente, son los grandes consorcios agroquímicos y farmacéuticos, los grandes laboratorios que responden a intereses comerciales, quienes cuentan con los recursos para este tipo de investigaciones<sup>159</sup> y en consecuencia, esperan la ganancia de lo invertido.

A reserva de retomar este tema en el capítulo séptimo, sólo agregaré que el uso de organismos vivos o sus partes o los procesos en que intervienen para la producción de bienes o servicios, en síntesis, la biotecnología, parece significar un área muy promisoría, una gran posibilidad para enfrentar la producción de

<sup>159</sup>-"Ingeniería Genética. Alimentos transgénicos", ob. cit.



alimentos que en el futuro resolvería el problema de cosechas débiles transformándolas en fuertes aun en condiciones adversas y respondería al desafío de satisfacer la demanda de alimentos de los millones de seres humanos que poblarán la tierra en los próximos 50 años, aunque desde el punto de vista económico, sea una nueva y productiva fuente de riqueza.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA ALIMENTACIÓN

El problema de la alimentación es de actualidad e importancia vital. El Estado, a través de los gobernantes, está obligado a regular, vigilar y supervisar el debido cumplimiento de las medidas que se tomen para que el pueblo tenga acceso al nutrimento necesario; a fin de que no se abuse, a través de los monopolios, por ejemplo, de las necesidades del ser humano. ¿De qué otra manera, sino mediante un control jurídico y material, habría equilibrio entre el interés general y el particular?. Es propósito de este capítulo analizar algunos preceptos constitucionales federales en torno a la alimentación y su necesaria interrelación, para más adelante revisar su tratamiento en diversas leyes así como observar la estructura administrativa que las aplica.

#### 2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS ARTÍCULOS 3 Y 4

Constitucionalmente, de acuerdo al artículo 3 el sentido de la democracia, además de estructura jurídica y régimen político, es el de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, una breve, pero significativa definición de la finalidad última de la democracia, el desarrollo de la nación mexicana respaldado por una serie de derechos reconocidos y amparados por el orden jurídico mexicano. No obstante, nuestra Constitución no incluye, expresamente, en el catálogo de derechos que tutela, el derecho a la alimentación de los mexicanos; podría decirse que no es necesario introducirlo en el texto constitucional y aún estar de acuerdo en que agregar un derecho más, no resolvería el problema, aunque si está establecida constitucionalmente una estructura jurídico-administrativa para la protección de la población en sus necesidades alimentarias.

El hecho de adicionar nuestra Constitución para establecer en ella toda suerte de derechos ha generado en los autores diversas críticas que reflejan las

causas del fenómeno. Jorge Carpizo ha registrado como tendencia del constitucionalismo mexicano incluir todo en la ley fundamental:

“aspectos que generalmente en otros órdenes jurídicos se establecen en la ley ordinaria; en México, que existe desconfianza y desprecio al valor de la ley, se elevan a nivel constitucional como una manera de asegurar su efectividad”.<sup>160</sup>

De acuerdo con Diego Valadés, uno de los fenómenos que ha contribuido a la erosión de la conciencia colectiva de respeto a la Constitución es la:

“percepción generalizada de que muchas reformas han sido promovidas para transformar en norma suprema lo que no es más que una política gubernamental. Llevar las decisiones de políticas públicas al nivel de disposiciones constitucionales ha generado la impresión creciente de que la Constitución es un instrumento al servicio del poder, y no una garantía de libertad, seguridad y justicia frente al poder”.<sup>161</sup>

Desde la Sociología Jurídica, Molina Piñeiro como razón de la reforma constitucional, sobre todo en aquellas materias que pretenden establecer la justicia social, aduce que:

“La reforma constitucional ha sido en algunos países (generalmente subdesarrollados) recurso permanente de las élites abiertas, afanadas en modernizarse, debido a que en ellos las constituciones tienen una función distinta a las asignadas en los países donde la Ley Fundamental ha legalizado intereses sociales, económicos y políticos prioritarios y preexistentes. En México, la Constitución es: o una imitación extralógica; o un modelo utópico formalizado jurídicamente como disposición programática que persigue el cambio social estructural, modificando las

<sup>160</sup> “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos” en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 134.

<sup>161</sup> Constitución y Democracia, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000, p. 187.

funciones propias del Derecho de dar certeza y seguridad... Una ley programática propicia marcos de referencia amplios e imprecisos que dan competencia difusa a las autoridades encargadas de ejecutarla, especialmente en la esfera administrativa. El grupo gobernante al observar la desigualdad social real y juzgarla materialmente como injusta, incluye la creencia de que dicho efecto negativo puede ser resuelto mediante una norma constitucional que proyecta un modelo social, que si no transforma en un tiempo razonable, se considera inadecuada, por lo que es necesario reformar la norma o elaborar una nueva en el afán de lograr la igualdad social..."<sup>162</sup>

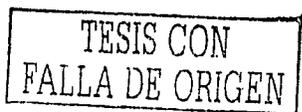
Y agrega:

"... el orden jurídico, especialmente el constitucional pretende ser un modelo de cambio social 'revolucionario' cuyo proceso y aceleración de implantación se garantiza con la fuerza coercitiva del Gobierno del Estado".<sup>163</sup>

Otro argumento para no incluir el derecho a la alimentación en la Constitución podría ser que se menciona en el artículo 2, respecto de la nutrición y los programas alimentarios para los indígenas con las consideraciones que más adelante señalo; subyace en el artículo 4, párrafo 3º que consagra el derecho a la protección de la salud, al cual la Ley General de Salud atribuye, entre otras finalidades, el bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades y la prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; está presente en los párrafos 6º, 7º y 8º (expresamente en el primero de ellos) que señalan el deber de los ascendientes, tutores y custodios de preservar el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su

<sup>162</sup> Molina Piñero, Luis J. Temas de Sociología Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Derecho, México 1996, p.335.

<sup>163</sup> "Reformas constitucionales al artículo 28 en materia bancaria", en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLVI, ene-abril 1996, núms. 205-206, UNAM, p. 286.



desarrollo integral. Por su parte, el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio de sus derechos, además otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez; subyace asimismo en el artículo 73 fracción XVI que faculta al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República, fracción en la que se establece, en las reglas 1ª a 4ª, la operación del Consejo de Salubridad General<sup>164</sup>. Podría considerarse obvio que un requisito básico para una buena salud es una adecuada alimentación y que interpretar y relacionar los preceptos mencionados hace innecesario incluir otra declaración de buenas intenciones; habida cuenta que no por el hecho de elevarse a rango constitucional los mexicanos obtendremos el disfrute, ya no inmediato, sino mediato de los derechos en ella consagrados y cambiará por ese solo hecho la realidad social de nuestro país que es el subdesarrollo; no obstante, incluirlo en la Constitución cobra sentido porque las decisiones que los gobiernos tomen en un momento dado, han de responder a la satisfacción de prioridades plasmadas en los planes de desarrollo y los programas de trabajo correspondientes, cabe recordar que una de las funciones de cualquier constitución es determinar el estilo de relación del poder con la sociedad; más aún, si como se observa, el llamado neoliberalismo llega a influir sobre los legisladores en cuanto a que el Estado se

<sup>164</sup> Autoridad sanitaria con funciones normativas y consultivas directamente dependiente del presidente de la República y de una importancia tal que sus disposiciones son obligatorias en todo el país; no obstante, muy rara vez se escucha de él. El Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General fue publicado en el DOF del 30 de octubre de 2001 que abrogó al del 11 de noviembre de 1974, modificado según publicación del 17 de enero de 1983. Se integra por un presidente que lo es el Secretario de Salud, un secretario designado por el presidente de la República y 13 vocales titulares quienes son el rector de la UNAM; los titulares del IMSS y del ISSSTE; los directores generales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y de Sanidad de la Secretaría de la Defensa Nacional; los presidentes de las Academias Nacional de Medicina y Mexicana de Cirugía; un representante con nivel de subsecretario de las Secretarías de Desarrollo Social y de medio Ambiente y Recursos Naturales; un representante de la Secretaría de Educación Pública, que será el director del Instituto Politécnico Nacional; un representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A.C. y el presidente ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A.C. Podrá tener los vocales auxiliares que se estime necesarios así como invitados. Un invitado permanente es el Comisionado para el Desarrollo Social de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Cuenta con una junta ejecutiva integrada por el Presidente y los vocales titulares del IMSS y del ISSSTE. Las atribuciones constitucionales del Consejo son, entre otras, las de discutir y aprobar disposiciones sanitarias y medidas contra el alcoholismo, la venta de sustancias enervantes y para combatir la contaminación ambiental obligatorias en todo el país además de definir las políticas de salud de la administración pública federal. Cuenta con Comisiones y Comités.

desprenda (desatienda o desentienda) de actividades, actitud en la que peligran las de manifiesto interés público.

En este sentido, claros resultan los argumentos para aceptar "jurídicamente procedente la inclusión del derecho a la alimentación" en la Constitución federal vertidos por Quintana Roldán y Ojeda Paullada, cuando se preguntan sobre el efecto jurídico de tal agregado y su conveniencia:

"...dentro del texto constitucional, como el ordenamiento legal superior del Estado deben aparecer la totalidad de las garantías individuales y sociales que otorga nuestro sistema jurídico, mismas que se identifican, en este aspecto, con los derechos humanos. Por ello, no solamente resulta conveniente, sino necesario incluir con precisión este derecho, para que exista congruencia con los pactos internacionales que sobre esta materia han sido aceptados por México".<sup>165</sup>

Y respecto a las críticas de que la inclusión de los derechos sociales de realización individual en el texto constitucional "no cuentan con un verdadero sustrato jurídico al no existir el derecho subjetivo de elegibilidad en su cumplimiento individualizado", estiman que se trata de un razonamiento superado, pues:

"...no es de aceptación lógica, ni jurídica que por la inclusión de estas garantías en la Constitución, como es el caso del derecho al trabajo, del derecho a la salud, del derecho a la vivienda, del derecho a la alimentación, ello tenga por consecuencia que el gobierno deba dar de manera directa a cada mexicano un empleo, casa o alimentos, ya que llegar a esa simplista conclusión de ninguna manera tendría un soporte de lógica jurídica moderna". Y concluyen:

"...siguiendo lo preceptuado en los ordenamientos de orden internacional aplicables, el Estado al incluir en su legislación estos derechos humanos de avance progresivo, se compromete sí a establecer políticas públicas que

---

<sup>165</sup> Ojeda Paullada, Pedro y Quintana Roldán, Carlos. "Bases constitucionales del derecho a la alimentación", ob. cit., p. 237.

tiendan a impulsar las condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización de tales derechos".<sup>166</sup>

¿Es la política alimentaria en nuestro país una prioridad gubernamental?; acaso pueda anticiparse que sí, en tanto que está inmersa en los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo vigente, aunque el hecho de estar 'inmersa' no redundaría en la importancia que reviste una política específica, razón por la cual debo tomar partido porque se incluya en el texto constitucional como responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la alimentación, pero para que adquiera pleno significado y se traduzca en una mejor calidad de vida de los mexicanos, si ha de establecerse, que se haga como derecho a la alimentación nutritiva; aunque hay que reconocer que el camino para obtener los derechos sociales es aún más político que jurídico, en tanto que reconocerlos en las leyes no trae aparejado el comportamiento de las autoridades en su defensa o la solución a un problema social. Su aplicación depende, además de la responsabilidad gubernamental, de que la sociedad en general haga suyos esos derechos para que dejen de ser sólo teoría y se traduzcan en realidad. El problema consiste en convertirlos en derechos reivindicables por todos; la intención de incorporarlos a la Constitución es perfectamente entendible y loable, pero sin aplicación quedan en meras declaraciones de uso demagógico y populista, en suma, derechos irrealizables.

Ahora bien, ¿en qué parte de la Constitución ha de insertarse el derecho a la alimentación?, razón tienen los autores mencionados para proponer que sea en el artículo 4º paralelamente con el derecho a la salud, ya que existe una correlación estrecha entre esos derechos fundamentales para la conservación de la propia vida.<sup>167</sup> Cabe mencionar que a raíz de las reformas y adiciones a la Constitución federal en materia indígena, publicadas en el D O F el 14 de agosto de 2001 y que entraron en vigor al día siguiente, ya encontramos en el texto constitucional

---

<sup>166</sup> Idem, p. 238.

<sup>167</sup> Idem, cfr. pp. 238 y 240.

la referencia a la nutrición y a los programas de alimentación. El artículo 2 se refiere exclusivamente a los pueblos indígenas, compuesto de dos apartados, A y B, en éste último se dispone, en las fracciones I, III, VII, VIII y IX segundo párrafo, que las autoridades federal, local y municipal para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; de apoyar su nutrición mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil, de estimular la inversión pública y privada e incorporar tecnologías para incrementar su capacidad productiva y asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización; además de establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de pueblos indígenas mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas y apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; obligaciones para las cuales se establecerán partidas específicas en los presupuestos de egresos y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. Sólo que este agregado constitucional, aunque dirigido a la población indígena, es algo que se antoja separatista, discriminatorio; más que un ejercicio integrador distingue en algo que debería extenderse a todos los mexicanos, la nutrición, si bien con énfasis en sectores débiles como indudablemente son los indígenas, así como los niños, los ancianos y las mujeres.

Héctor Gros Espiell ha dicho:

"Si la materia relativa a los derechos humanos es hoy común al derecho interno y al derecho internacional, es evidente que es el derecho constitucional, por su propia naturaleza, la rama del derecho interno que tiene por objeto y se ocupa primordial, pero no exclusivamente, de la declaración, garantía y protección de los derechos humanos en el interior del Estado".<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> "Los Derechos Humanos: Derecho Constitucional y Derecho Internacional" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional (estudios en homenaje a Jorge Carpizo), 1ª edición, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 169.

Ello es certero en tanto que la Constitución garantiza y protege las libertades públicas, los derechos de los ciudadanos y los derechos de los administrados, entre otros. Incluir en el artículo 4 el derecho a la alimentación nutritiva, es la salvaguarda del más importante de los recursos con que cuenta nuestro país, el recurso humano, niños, mujeres, hombres y ancianos bien alimentados, sin lo cual no será posible alcanzar el ansiado desarrollo.

Con aguda visión de la situación por la que atraviesa la humanidad, Diego Valadés da cuenta del progresivo interés para la mayor parte de las constituciones de Europa, América Latina y algunas africanas, de incorporar normas del consumidor, del ambiente, del acceso a los servicios de salud, de fomento al deporte, de protección al ocio, a la intimidad y al derecho a la información:

"a manera de sucedáneos de las grandes instituciones de bienestar colectivo que avanzan hacia un receso de duración imprevisible... derechos... que van calando en una época que se caracteriza por el abandono progresivo de las funciones prestacionales del Estado".<sup>169</sup>

¿Cómo garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación?, para ello habría que saber si lo que se quiere es reducir el número de mexicanos con facultades físicas e intelectuales disminuidas por la desnutrición; de existir un real compromiso con la nutrición es necesario destinar mayores recursos en materia de desarrollo social y hacer un análisis cuidadoso del orden jurídico para que con la fuerza de la ley, responsablemente se garanticen resultados y no sólo se "promueva, fomente o se apoye" la alimentación; la mejora debe ser factible de traducirse en programas de real y efectiva cobertura. En un esfuerzo así, habrían de estar comprometidos los medios de comunicación también. Otro factor sumamente importante es el derecho de acceso a la justicia.

---

<sup>169</sup> Valadés, Diego. Constitución y democracia, ob. cit., pp. 17 y 47.

Al tomar partido en este sentido, no pierdo de vista que en el texto constitucional se han incluido materias que pudieron reservarse a la legislación ordinaria y que la norma jurídica por sí sola no modificará la realidad; por otro lado, en tanto la norma jurídica no es una cosa aislada, es preciso tener en cuenta su necesaria vinculación con la educación para no privilegiar, como sucede frecuentemente en los países en vías de desarrollo, los meros cambios estructurales; la realidad puede generar como efecto la norma, pero otra cosa es vincular el efecto inverso; de ahí que su importancia resida en la programación de políticas públicas concretas y efectivas que para la satisfacción de esos derechos se instrumente y los necesarios mecanismos para hacerlos valer, mientras que la jerarquía de la que goza nuestra Constitución, su supremacía, los respalde.

Durante el desarrollo de este trabajo fueron presentadas las siguientes iniciativas de reformas al artículo 4 constitucional:

- a. Para incluir *el derecho a la alimentación*; presentada por el diputado Narciso Alberto Amador Leal del PRI, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta parlamentaria No. 862 del 19 de octubre de 2001;
- b. *Para que toda persona tenga derecho a la alimentación*, presentada por el diputado Pedro Miguel Rosaldo Salazar del PRD, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta parlamentaria No. 874 del 7 de noviembre de 2001, y
- c. Para elevar a rango constitucional *el derecho a la alimentación nutritiva*, presentada por el diputado Eduardo Abraham Leines Barrera del PRI, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión de Salud. Gaceta parlamentaria No. 888 del 28 de noviembre de 2001.

### 2.1.1 SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El maestro González Oropeza concibe a la supremacía constitucional como la expresión jurídico formal del uso de la soberanía que provee de integridad, unidad

y congruencia a todo el sistema jurídico.<sup>170</sup> Es, entonces, fuerza normativa vinculante. Para Tena Ramírez es “el principio angular de nuestro sistema de gobierno”,<sup>171</sup> que presupone dos condiciones: el poder constituyente que es distinto de los poderes constituidos y la existencia de una constitución rígida y escrita, de ahí que tal supremacía se infiera a su vez de la supremacía del órgano constituyente depositario de la soberanía que, aunque no gobierna, expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos y circunscribió rígidamente a la actividad local y a la federal.<sup>172</sup>

Respecto a la supremacía del órgano constituyente Tamayo y Salmorán, al analizar la dogmática constitucional, subraya que:

“... el predicado 'constituyente' no es algo anterior al orden jurídico, no es algo jurídico en sí, y por tanto, 'jurídicamente superior'. Ciertos actos, reciben el significado de 'constituyente' (así como otros el de 'legislativos', 'notariales', 'judiciales', etc.) si y sólo si, dichos comportamientos funcionan como primer acto condicionante de un orden jurídico histórico. No existe, un constituyente en sí, que posea cualidades jurídicas con anterioridad y con independencia de la constitución. Antes de una función constitucional no existe nada que pueda ser considerado como constituyente”.<sup>173</sup>

El autor encuentra ciertas notas distintivas en la supremacía de una constitución escrita:

“La aureola de solemnidad que [la] envuelve no tiene otro objetivo (consciente o inconsciente) que garantizar una mayor efectividad en su aceptación... Es indudable que el establecimiento de la 'constitución' permitía que la voluntad del 'constituyente' constara fehacientemente, ... sin embargo, esto no agotaba la función de la constitución escrita... tenía

<sup>170</sup> González Oropeza, Manuel. Apuntes de su cátedra Federalismo y Relaciones Intergubernamentales, posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>171</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 30a edición, Porrúa, México 1996, p. 535.

<sup>172</sup> *Idem*, p. 12 y 535.

<sup>173</sup> Tamayo y Salmorán. Rolando. “El Concepto de Constitución”, en Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos, UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, México 1987, pp. 144 y 145.

por objeto, además, asegurar la permanencia y regularidad de las funciones orgánicas, ... para la consecución de dicho objetivo la 'constitución' escrita establece una suprallegalidad constitucional, protegida por su dificultad de reforma... y por los sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de la administración, particularmente por vía jurisdiccional".<sup>174</sup>

En vista de tales argumentos puede aceptarse que la supremacía constitucional, deviene en un principio por sí, se trata de un punto de partida al que acompañan el control, la rigidez y la inviolabilidad constitucional, como mecanismos que la aseguran y hacen cumplir el principio de supremacía constitucional, son su seguro de vida. Al hablar de custodia, vigilancia, defensa, tutela o salvaguarda del orden constitucional se alude a la idea de su supremacía y permanencia. Se trata de un principio que no necesariamente debe estar recogido en un texto constitucional, es decir, se infiere del propio acto de creación de una constitución a la que se subordina una nación; sin embargo, así como el caso de los Estados Unidos nuestro país hizo lo propio y se estableció en el artículo 133, primera parte:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.<sup>175</sup>

Texto ampliamente debatido, ya que se argumenta que se presta a confusión el rango de supremacía y en tanto no aparece clara la jerarquía de leyes, se ha llegado a afirmar que la supremacía es compartida con las leyes del

---

<sup>174</sup> Idem, pp. 147 y 148.

<sup>175</sup> El artículo VI, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América establece: Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado. Smith, James Frank (coord.) Derecho Constitucional Comparado México - Estados Unidos, t. II, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) - Universidad de California en Davis (Facultad de Derecho), México 1990, pp. 989-990.

Congreso de la Unión y los tratados; pero también se ha dicho, con mucho mayor sentido, que del propio texto se desprende la superioridad de la Constitución de la cual emanan aquellas.<sup>176</sup>

En palabras de González Oropeza la redacción del 133 es un galimatías que determina no la superioridad del ámbito federal sobre el local sino:

"el ámbito de validez espacial y de aplicación de las normas federales que se extienden a todo el territorio y no sólo al estrictamente federal... sino a todos los estados y municipios de México".<sup>177</sup>

A diferencia del sistema federal en los Estados Unidos, en los que tanto la normatividad como los actos de autoridad federales y estatales no se encuentran en un nivel de igualdad, sino que el ámbito federal (siempre en continua expansión) prevalece sobre el estatal; allá, el conflicto de leyes es un problema de jerarquía de normas, en nuestro país es un problema de constitucionalidad de competencias; en aquel país se practica un sistema abierto de concurrencias de normas y en México el artículo 124 obliga a ir a la ley para saber a quien le corresponde la facultad.<sup>178</sup>

### 2.1.2 RELACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL CON LOS ARTÍCULOS 89 FRACCIÓN X; 76 FRACCIÓN I, 15 Y 117

El artículo 133 se relaciona íntimamente con varios preceptos constitucionales: con el 39 por cuanto en el pueblo reside la soberanía; con el 40 porque el pueblo ha preferido constituirse en una república representativa, democrática y federal; con el 41 relativo a los poderes de la Unión y los de los Estados que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; asimismo con los artículos 89 fracción I por el cual el Presidente de la República está obligado a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso

---

<sup>176</sup> Consúltense la interesante obra de Gaxiola, F. Jorge. Algunos Problemas del Estado Federal, Cultura, México 1941.

<sup>177</sup> González Oropeza, Manuel. El Federalismo, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1995, p. 12.

<sup>178</sup> González Oropeza..., Apuntes de su cátedra Federalismo y Relaciones..., ob. cit.

de la Unión y a proveer, en la esfera administrativa, a su exacta observancia; con el 120 que obliga a los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; con el 87 que dispone la protesta que rendirá el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo y que obliga a todos los servidores públicos del órgano ejecutivo, independientemente de lo establecido en el 128 que corresponde a la protesta a todo funcionario público de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, artículo que, dicho sea de paso, debería ser revisado para, de acuerdo al título cuarto de la Constitución federal, referirse a servidor público.

Además, el artículo 89 fracción X faculta al titular del ejecutivo federal a dirigir la política exterior y celebrar tratados, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Al conducir tal política, deberá observar los siguientes principios normativos:

- a) la autodeterminación de los pueblos;
- b) la no intervención;
- c) la solución pacífica de controversias;
- d) la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- e) la igualdad jurídica de los Estados;
- f) la cooperación internacional para el desarrollo, y
- g) la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Precepto relacionado con el artículo 76 que dispone como facultad exclusiva del Senado, fracción I, analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión.

En esta interrelación de artículos es importante tener presente la prevención del artículo 15:

No se autoriza la celebración de...; ni de convenciones o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Así como recordar que el artículo 117 fracción I prohíbe a los Estados celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

Todo ello, se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 133 que a la letra dispone:

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

### 2.1.3 CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE EN CUANTO A LA JERARQUÍA DE LEYES Y TRATADOS

Leyes federales y tratados se encuentran en un nivel inferior a la supremacía de la Constitución lo que es un hecho indiscutible; pero ¿cuál es el sitio que ocupan unas y otros?; ¿existe jerarquía entre ellos?; el texto del artículo 133 ha dado lugar a discusiones y análisis que la interpretación jurídica realizada por la Suprema Corte de Justicia ha determinado en el sentido de que los tratados se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal,<sup>179</sup> al tenor siguiente:

---

<sup>179</sup>Suprema Corte de Justicia. Tesis del pleno LXXVII/99, nóvena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, p. 5.

"Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales" y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

#### Precedentes

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de 10 votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, D.F., a 28 de octubre de 1999.

En la actualidad la jurisprudencia significa mayormente la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento, pero no siempre fue sólo eso; en sus orígenes se revestía del carácter de ciencia, se le concebía como el pensamiento elevado de un jurisconsulto, producto de la reflexión y del análisis. El trabajo del jurista, ayer y hoy, es interpretar el derecho y eso significa asignar valor a los conceptos. Si bien la ley como norma positiva no precisa ser justa, el derecho, como conjunto de regulaciones, ha de serlo en virtud de que alude a un contenido axiológico y la ley a lo que tiene el sello estatal. De manera que puede decirse que la justicia como valor aplicado se manifiesta con más brillo a través de la jurisprudencia, producto reflexivo de connotados juristas, cuyo fin es el de encontrar y aplicar reglas de interpretación del lenguaje del derecho, asumiendo, el órgano judicial, plenamente su carácter de vigilante de la constitucionalidad y la alta responsabilidad de generar normas a través de sus interpretaciones.

La fórmula más general de lo que se entiende por jurisprudencia es el criterio reiterado y uniforme de aplicación judicial del derecho; el conjunto de reglas y prácticas judiciales.<sup>180</sup> Son reglas para entender el derecho y que determinan el sentido de la norma. En palabras de Góngora Pimentel la importancia de la jurisprudencia reside en que forja la unidad jurídica de la República, pero para ello precisa de criterios unificados<sup>181</sup>; no obstante debe tenerse en cuenta a quien obliga la jurisprudencia. De conformidad con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, integran jurisprudencia la Suprema

<sup>180</sup> Tamayo y Salmorán... "El Disco Compacto CD-ROM-IUS", en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XLII, No. 183-184, mayo-agosto 1992, pp. 314-315.

<sup>181</sup> Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 5ª edición, Edit.Porrúa, México, 1995, p. 532.

Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, así como el Tribunal Electoral con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en los numerales 232 y 233. Además de dichos órganos del poder judicial federal, están facultados para emitir jurisprudencia los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Con la salvedad que la jurisprudencia que emitan estos tres últimos tribunales y el Tribunal Federal Electoral será obligatoria para ellos mismos, en lo que se conoce como obligatoriedad restringida por exclusividad. En tanto que la emitida por la Suprema Corte en pleno o en salas, según dispone el artículo 192 de Ley de Amparo, obliga a las salas tratándose de las que decreta el pleno, y además a los tribunales unitarios y colegiados de circuito, a los juzgados de distrito, a los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y a los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La interpretación que hace la Suprema Corte del artículo 133, conforme a sus propias palabras, deriva de que los tratados son compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; lo que la Corte ha hecho es definir jurisdiccionalmente la añeja discusión sobre la jerarquía de leyes y tratados, pero, en la medida en que su obligatoriedad es restringida (además de tratarse de una tesis aislada) no puede aseverarse que para efectos administrativos el problema haya quedado resuelto.

En el debate celebrado por el pleno de la Suprema Corte se sostuvo que cuando un tratado fuera benéfico para el particular y no hubiera una norma constitucional que se le opusiera, podría considerarse que estaba de acuerdo con la Constitución, aun cuando se puntualizó que ese tratado quedaba jerárquicamente por debajo de la Constitución, pero por arriba de las leyes federales. Góngora Pimentel defiende esta posición porque "haría más compatible

internamente nuestro ordenamiento jurídico con el internacional de protección de los derechos humanos", <sup>182</sup> este es un punto interesante y con el que no puedo más que estar de acuerdo, la defensa de los derechos humanos seguramente se verá enriquecida con este criterio, pero me temo que no podemos decir lo mismo de los tratados de naturaleza económica y de otras actividades de igual importancia (por ejemplo pesca, transportes) mucho mayor en número, derivadas de un sistema económico y comercial mucho más liberal en la práctica que los de aquellos países que internacionalmente promueven esta tendencia, aunque realmente tengan estrictos estándares proteccionistas al interior.

Además, es de tomarse en cuenta que en la concertación de tratados el control de la constitucionalidad fundamentalmente no está confiado a la autoridad judicial sino al Senado. <sup>183</sup> Si ahora se los considera jerárquicamente superiores a las leyes más que nunca se hace necesario que sean periódicamente revisados por la Cámara de Senadores una vez aprobados.

Más importante aún, en el proceso ejecutivo – legislativo para la elaboración de las leyes participa la Cámara de Diputados, pero esto no sucede en la aprobación de los tratados; si las leyes, participando ambas cámaras, ocupan un nivel inferior a éstos, por lo menos debería analizarse que se le diera vista a la Cámara de Diputados en materia de tratados, lo cual sería un tema para la reforma del Estado. <sup>184</sup>

En los Estados Unidos el derecho constitucional asigna la misma jerarquía normativa a los tratados y a las leyes federales y equipara el derecho consuetudinario internacional con el federal. Sin embargo, es un país que se

---

<sup>182</sup> Góngora Pimentel, Genaro, prólogo a la obra de Luis Malpica de Lamadrid La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano, 1ª edición, Limusa, Noriega Editores, México 2002, pp. 12-13.

<sup>183</sup> "Carrillo Flores, Antonio. El Control de la Constitucionalidad de las Leyes y Actos de la Autoridad en México" en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, ... ob. cit., p. 95.

<sup>184</sup> Cfr. Nogueroñ Consuegra, Pedro y Rascón Gasca, Rosa Carmen, "Reflexiones sobre orden público, seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública (su interrelación jurídica y social)", en Pemex-Lex, núm 145-146, jul-ago 2000, p. 40.

caracteriza por no ratificar tratados importantes específicamente en derechos humanos, y aún ratificados a decir de Buergenthal "está por verse si esos tratados tendrán un efecto significativo en los tribunales estadounidenses considerando que el Senado les ha adjuntado declaraciones para evitar su efecto inmediato". Explica Buergenthal que la disposición de un tratado sólo sobreseerá una ley federal previa que esté en conflicto con éste o con cualquier ley estatal incongruente siempre que sea de efecto inmediato, pero una ley federal tendrá prioridad sobre la disposición de un tratado previo y sobre cualquier ley consuetudinaria internacional en conflicto con ésta. Lo resume así:

"...cuando una norma internacional de derechos humanos ha adquirido carácter obligatorio en los Estados Unidos, ya sea como tratado o como derecho consuetudinario internacional, reviste la jerarquía de ley en esta nación. La manera en que se aplicará la ley en los tribunales y el efecto legal que tendrá depende de si ha sido sobreseída por un estatuto federal y si, en caso de que sea un tratado, puede ser aplicada sin tener que instrumentar nuevas leyes; esto es, depende de que sea de efecto inmediato."<sup>185</sup>

#### 2.1.4 INTERRELACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 25, 26, 27, 28, 73 XXIX-E y 90 CONSTITUCIONALES

Los artículos constitucionales números 25, 26 27 y 28 contienen derechos sociales y corresponden a la política económica del Estado, como se verá a continuación.

El artículo 25 constitucional establece los fines de la rectoría del Estado, se ha dicho que más que contenido normativo contiene una serie de declaraciones y principios de política. Veamos algunas de sus partes. Dispone que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que:

- a) sea integral y sustentable,
- a) fortalezca la soberanía,

---

<sup>185</sup> Ob. cit., p. 316 y 317.

- b) fortalezca el régimen democrático, y
- c) permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, mediante:
  - c.1) el fomento del crecimiento económico,
  - c.2) el fomento del empleo, y
  - c.3) una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

La realidad de nuestro país se caracteriza por las condiciones desiguales del ingreso que generan elevada pobreza que a su vez corre aparejada a la desnutrición, factores que representan un grave riesgo para la seguridad alimentaria nacional.

Para el cumplimiento de los objetivos descritos en este artículo, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. En el desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado; el sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, y podrá participar con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. La alimentación, si no área prioritaria por cuanto significa aquella actividad económica, sea prestación de un servicio o explotación de un bien de la nación, en la que por disposición de la ley pueden participar los particulares bajo la supervisión de las autoridades competentes, a diferencia de las áreas estratégicas que el Estado ha querido reservarse por ser particularmente importantes para el desarrollo nacional y sobre los que mantiene el control directo en la prestación del servicio o explotación del bien (áreas bastante disminuidas en la actualidad), pregunto de nuevo ¿gubernamentalmente, será la nutrición del pueblo tema prioritario y hasta estratégico?. La rectoría económica se encamina al desarrollo económico, pero ¿ese desarrollo es eficaz?, trataré de dar respuesta a estas interrogantes un poco más adelante.

El séptimo párrafo del artículo 25 es especialmente relevante por el compromiso que representa para el Estado que a la letra señala:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Este artículo está íntimamente relacionado con el numeral 26 constitucional relativo al sistema de planeación democrática del desarrollo a fin de dotar de 'solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía'. Dispone que la planeación será democrática, lo que significa concebirla como un instrumento a través del cual el Estado pretende alcanzar las aspiraciones constitucionales mediante un conjunto sistemático de pasos en el que participan todos los sectores sociales, a fin de recabar las demandas de la sociedad que serán incorporadas al plan nacional de desarrollo y los programas derivados de atención obligada para la administración pública federal, evolución, al menos constitucional, de la planeación meramente economicista. Este artículo fundamenta la Ley de Planeación en la que se determinan, entre otras cosas, los responsables en el proceso de planeación y las bases para que la federación se coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar.

Es menester resaltar la interrelación de los artículos 25 y 26 con el 27 y el 28 constitucionales, que ha de tenerse muy en cuenta, pues en estos numerales se establecen los recursos propiedad de la nación, su explotación y su aprovechamiento, los yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, así como las limitaciones a las sociedades mercantiles en cuanto a la

extensión de las tierras agrícolas que posean y la participación extranjera en dichas sociedades. De gran importancia es el cuidado y la protección que se brinde a la zona económica exclusiva (200 millas náuticas integradas por 188 millas equivalentes a 348,176 metros, más 12 millas de mar territorial) como fuente de riqueza y salvaguarda de necesidades básicas como la alimentación.

Especial relación con el artículo 25 reviste la fracción XX del artículo 27, en el que se refuerza el compromiso antedicho:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral<sup>186</sup>, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Tal legislación reglamentaria es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y su vetado antecedente, de las cuales me ocuparé más adelante.

Es de destacar que, conforme al artículo 28 constitucional párrafos 1º a 3º, con un claro sentido social quedan prohibidos:

... los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos...

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto

---

<sup>186</sup> “La idea de desarrollo integral del campo implica un cambio cualitativo constante en los medios de producción, distribución y comercialización de las distintas actividades que se desenvuelven en este medio, ya sean agropecuarias, forestales, extractivas, pesqueras, industriales, turísticas o artesanales, a efecto de establecer una plataforma cada vez más sólida para la producción y la productividad; pero también implica transformación continua de los aspectos sociales y políticos de la población campesina, de manera que se eleven sus condiciones de vida”. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. reimp. de la 2ª edición; UNAM-Porrúa, México 1997, p.1079, colaboración de Germán Rocha.

obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o productos o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o producto, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Se relaciona con lo anterior el 8º párrafo que dispone:

No constituyen monopolios las... asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso...

Además, conforme al artículo 123 fracción XXXI a) 16 y 17, es competencia laboral federal la producción de alimentos, exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello, así como las bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello.

Agregada la legislación correspondiente a los temas antes mencionados, el Congreso de la Unión tiene facultad, de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX-E, para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

A su vez debe observarse el artículo 90 constitucional, fundamento de la administración pública federal y de la ley que la rige, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en ella se distribuyen los negocios del orden administrativo a cargo de las dependencias del ejecutivo federal y se definen las bases de creación de las entidades paraestatales y su relación con el ejecutivo, por lo cual este ordenamiento debe estudiarse vinculado con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, lo cual corresponde al siguiente capítulo.

## CAPÍTULO TERCERO

### LEGISLACIÓN FEDERAL RELACIONADA CON LA ALIMENTACIÓN

En este apartado me referiré a la legislación federal relacionada, directa o indirectamente con la política alimentaria; es mi pretensión ubicar cuál es la principal regulación jurídica existente y su interrelación, entre ellas y, desde luego, con la Constitución federal.

#### 3.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL<sup>187</sup>

Conforme al artículo 7 es facultad del presidente de la República convocar a reuniones cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal, encabezadas por el presidente mismo contarán con un secretariado técnico adscrito a la Presidencia de la República.

De acuerdo al artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tanto las dependencias como las entidades, están obligadas a conducir sus actividades en forma programada con base en las políticas de la planeación nacional del desarrollo y, con fundamento en el artículo 21, podrán constituirse comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias dependencias así como, de acuerdo al artículo 22, podrán celebrarse convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios tendientes al desarrollo integral y sustentable de los Estados.

El ejercicio de la función ejecutiva ha separado por categorías el despacho de los asuntos que le corresponden, así, ordenadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal existen en la administración pública federal

---

<sup>187</sup> DOF del 29 de diciembre de 1976 y multireformada.

centralizada, además de la Presidencia de la República, 18 Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República. Enseguida se verán algunas de las facultades de varias de Secretarías y la necesaria coordinación entre ellas, entendida como "proceso integrador que ajusta las diferentes partes de una empresa o institución para que funcione armónicamente y sin fricciones".<sup>188</sup>

Corresponde, según el numeral 30, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el plan nacional de desarrollo que he de comentar más adelante; coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Es a la Secretaría de Desarrollo Social a la que atañe, de acuerdo con el artículo 32, coordinar las acciones para el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida; elaborar los programas regionales y especiales tomando en cuenta las propuestas que realicen dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas a causa de la planeación regional, y coordinar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos tanto en áreas urbanas como rurales, especialmente grupos indígenas y pobladores de las zonas áridas.

Además, promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y el bienestar social, en coordinación con los estados y los municipios así como asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo

---

<sup>188</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1974, México p.14

básico de la población de escasos recursos, esfuerzos que se harán en coordinación con SE y SAGARPA.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 32 bis, formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que expresamente no se encomienden a otra dependencia, así como en las materias de ecología, saneamiento ambiental agua y regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera; realizar el censo de predios silvopastoriles y de sus productos; establecer y levantar vedas forestales de caza y pesca, y otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos, entre otras, en materia de aguas, forestal, ecológica y explotación de la flora y fauna silvestres.

Amplias facultades en este tema corresponden a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las describe como formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios; establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, coordinándose con otras dependencias; determinar mediante reglas generales y conforme a los montos globales establecidos por la SHCP, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación, vigilancia y evaluación; establecer la política de precios y con el auxilio de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en artículos de consumo popular, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías; participar con SEDESOL, SAGARPA y SEMARNAT, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; fomentar la organización y constitución de cooperativas cuyo objeto sea la industrialización, distribución o

el consumo; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios requeridos para este propósito previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; coordinar y dirigir con la colaboración de SAGARPA el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con SAGARPA; además organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios y regular la producción industrial con exclusión de la asignada a otras dependencias, promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional y a la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales, así como promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial.

Por primera vez, derivada de la reforma a la LOAPF publicada en el DOF del 30 de noviembre del año 2000, edición vespertina, en el nombre de una secretaría de despacho se incluye la palabra "alimentación", resultado de las modificaciones a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Con la reforma se dispuso la reubicación del ramo de la pesca, atribuido a la anteriormente Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, lo que se efectuó hasta el 31 de diciembre de ese año, fecha en que las subdelegaciones de pesca se incorporaron a esta dependencia a la que compete, de conformidad con el artículo 35, formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar

empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de acciones de planeación, programación, concertación, coordinación y de aplicación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad; procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades correspondientes; formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales; participar junto con la SEMARNAT en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes; proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios; participar con la SHCP, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados; programar y proponer con la participación que corresponda a la SEMARNAT, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes, competencia del gobierno federal por sí o en cooperación con los gobiernos estatales y municipales o los particulares; fomentar la actividad pesquera en sus diversas modalidades; promover la creación de zonas portuarias así como el consumo humano de productos pesqueros y asegurar su abasto y distribución.

El tiempo dirá si el agregado "alimentación" que se hizo al nombre de esta dependencia, se reflejó en políticas prioritarias en esta materia y en una mejora en la nutrición de los mexicanos.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde, de acuerdo al artículo 36, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos así como fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación; regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales y conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares vigilando su operación; construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para establecer y explotar ferrocarriles; otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su operación; fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones así como sus tarifas, fomentar la organización de sociedades cooperativas de comunicaciones y transportes, regular la marina mercante, regular las comunicaciones y transportes por agua; construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales así como construir y conservar caminos y puentes en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios y los particulares .

Por su parte la Secretaría de Educación Pública, según el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es competente entre otras cosas para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas entre otras modalidades, la de la enseñanza agrícola, con la cooperación de la SAGARPA; ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República conforme a lo prescrito por el artículo 3º constitucional; establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial, así como organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales.

El sistema educativo reviste importancia clave para cualquier país y no puede haber éxito en las políticas educativas si los proyectos que gubernamentalmente se pongan en marcha no se vinculan estrechamente con adecuados niveles de alimentación nutritiva. No es noticia que un elevado porcentaje dentro de la población escolar en general, en escuelas públicas y privadas, está desnutrida.

La Secretaría de Salud es la responsable, según el artículo 39, de planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, en el cual se propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado; de realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; de regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar la salud humana, y de establecer las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad.

He de incluir a la Secretaría de la Reforma Agraria, que, conforme al artículo 41, es competente, entre otras facultades, para crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas así como colaborar en los programas de conservación de estos recursos en los ejidos y las comunidades; intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal; llevar el registro Agrario Nacional y el catastro de las propiedades comunales, ejidales e inafectables; hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos, así como promover el mejoramiento de la población rural y ejidal, escuchando la opinión de la SEDESOL.

De entre las facultades relatadas de las diversas dependencias, cabe resaltar dos sistemas importantes para la atención del problema alimentario en nuestro país: los Sistemas Nacionales para el Abasto y de Salud. Además, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (1972), el Sistema para la Reestructuración de la Cartera Vencida de la Agricultura (1994), o en su

propietarios de más del 50% del capital social; o que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o que al gobierno federal corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Ejemplo de empresa paraestatal relacionada con el tema de esta investigación es el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., al que me referiré en el capítulo cuarto. Si bien se trata de una asociación civil, el citado artículo 46 dispone la asimilación a empresas de participación estatal, de aquellas asociaciones y sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. A su vez, el artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que el objeto de estas empresas será las áreas prioritarias del desarrollo que son las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Páginas atrás ya me preguntaba si la adecuada alimentación, la nutrición, sería, si no área prioritaria, tema prioritario, ahora la respuesta tendrá que considerar, también, si es una necesidad popular o de interés nacional.

Con relación al tema debe tenerse en cuenta que la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado) en atención a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia de esta ley.

Esta ley se ocupa igualmente del fideicomiso público aquel que, conforme al artículo 40, se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, cuyo propósito sea auxiliar al ejecutivo

El sistema educativo reviste importancia clave para cualquier país y no puede haber éxito en las políticas educativas si los proyectos que gubernamentalmente se pongan en marcha no se vinculan estrechamente con adecuados niveles de alimentación nutritiva. No es noticia que un elevado porcentaje dentro de la población escolar en general, en escuelas públicas y privadas, está desnutrida.

La Secretaría de Salud es la responsable, según el artículo 39, de planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, en el cual se propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado; de realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; de regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar la salud humana, y de establecer las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad.

He de incluir a la Secretaría de la Reforma Agraria, que, conforme al artículo 41, es competente, entre otras facultades, para crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas así como colaborar en los programas de conservación de estos recursos en los ejidos y las comunidades; intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal; llevar el registro Agrario Nacional y el catastro de las propiedades comunales, ejidales e inafectables; hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos, así como promover el mejoramiento de la población rural y ejidal, escuchando la opinión de la SEDESOL.

De entre las facultades relatadas de las diversas dependencias, cabe resaltar dos sistemas importantes para la atención del problema alimentario en nuestro país: los Sistemas Nacionales para el Abasto y de Salud. Además, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (1972), el Sistema para la Reestructuración de la Cartera Vencida de la Agricultura (1994), o en su

momento, el Sistema de Distribuidores Conasupo (1965), como también lo fueron el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1973-80) y la Comisión Nacional de Alimentación (1983), entre otros.

### 3.2 LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES<sup>189</sup> Y SU REGLAMENTO

El objeto de la ley es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, es decir, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos que integran la administración pública paraestatal, según lo dispone el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que en el artículo 45 define a un organismo descentralizado como la entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; y que se relaciona con el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala el objeto de tales organismos, a saber:

- I. la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. la prestación de un servicio público o social; o
- III. la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Por su parte, una empresa de participación estatal mayoritaria, de acuerdo con el numeral 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la sociedad nacional de crédito; o la sociedad de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean

---

<sup>189</sup> DOF del 14 de mayo de 1986.

propietarios de más del 50% del capital social; o que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o que al gobierno federal corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Ejemplo de empresa paraestatal relacionada con el tema de esta investigación es el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., al que me referiré en el capítulo cuarto. Si bien se trata de una asociación civil, el citado artículo 46 dispone la asimilación a empresas de participación estatal, de aquellas asociaciones y sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. A su vez, el artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que el objeto de estas empresas será las áreas prioritarias del desarrollo que son las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Páginas atrás ya me preguntaba si la adecuada alimentación, la nutrición, sería, si no área prioritaria, tema prioritario, ahora la respuesta tendrá que considerar, también, si es una necesidad popular o de interés nacional.

Con relación al tema debe tenerse en cuenta que la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado) en atención a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia de esta ley.

Esta ley se ocupa igualmente del fideicomiso público aquel que, conforme al artículo 40, se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, cuyo propósito sea auxiliar al ejecutivo

mediante la realización de actividades prioritarias. Figura equiparada a entidad paraestatal por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que fungirá como fideicomitente único la SHCP. Ejemplo de este instrumento técnico aplicado al tema es el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), establecido para fomentar la productividad y la rentabilidad agrícola, la rehabilitación y conservación de suelos, la promoción, formación y el desarrollo de agronegocios y el manejo post cosecha, y la utilización de fuentes de energía no convencionales entre otros aspectos. Cuenta con facultades de verificación respecto de equipos y sistemas de riego y opera el Registro de Proveedores de Servicios de Riego Agrícola (REPROCSA).

A diferencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que no cuenta con reglamento, esta ley dispone del propio publicado en el DOF el 26 de enero de 1990 ya modificado; se ocupa de la constitución y extinción de las entidades; de su operación; de sus titulares; del órgano de gobierno, y de la vigilancia, control y evaluación de las mismas. Ejemplo de extinción lo es CONASUPO, un organismo descentralizado creado con el loable propósito de la compra y venta de productos de consumo básico y que otorgaba precios de garantía a productos agrícolas como arroz y frijol, base de la economía rural, para alcanzar aquellos que prevalecían en el mercado internacional; se tornó inoperante a raíz del TLC y, además, quedó en duda su administración al relacionársele con lavado de dinero.

### 3.3 LEY DE PLANEACIÓN

Ley publicada en el DOF del 5 de enero de 1983, establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo; las bases del sistema nacional de planeación democrática; las bases para que el ejecutivo se coordine con las entidades federativas, y las bases para la participación de los diversos grupos sociales y de los particulares.

Es responsabilidad del Estado el desarrollo integral y sustentable del país y la planeación es el medio para el eficaz desempeño de esa responsabilidad, la

cual es directa para el ejecutivo federal. Se basará entre otros principios, en el de la igualdad de derechos en la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida (artículos 2 fracción III y 4).

La planeación se consolida en un documento llamado plan nacional de desarrollo, elaborado, aprobado y publicado dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Presidente de la República en turno y su vigencia no excederá el período constitucional respectivo aunque pueda contener previsiones de mayor largo plazo. En él se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; los recursos que serán asignados; se determinan instrumentos y responsables de su ejecución; se establecen lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, y rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículo 21).

El propósito de este sistema es llevar a cabo los aspectos de la planeación nacional de desarrollo correspondiente a las dependencias y entidades de la administración pública federal. En su ámbito tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración del plan, de ahí que se califique de democrática, sin embargo, en la práctica existe lo que se conoce como el concepto tecnocrático de planeación: consulto a la población y a las entidades federativas y acepto sólo aquellas que piensan como yo y hacen lo que yo quiero. La planeación democrática, por el contrario, presupone que debe gobernarse con principios, así los proyectos derivarán de estos.

Excesivo me parece el último párrafo del artículo 21, el cual dispone que "la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo", ya que el artículo 26 de la Constitución federal únicamente señala que "...habrá un plan nacional de desarrollo...", sin reservar esa categoría a ese instrumento únicamente ya que, como ejemplo, la propia Constitución, en el artículo 115 fracción V,

faculta al municipio para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo"; por tal razón me parece que la ley va más allá de la Constitución.

Cuatro grandes tipos de programas derivan del plan:

- a) sectoriales.- destinados a objetivos, prioridades y políticas relativas a un sector administrativo determinado (las cabeceras sectoriales). Contendrán estimaciones de recursos y determinarán instrumentos y responsables de su ejecución (artículo 23);
- b) institucionales.- elaborados por las entidades paraestatales, sujetos además del plan, al programa sectorial correspondiente según el objeto de la entidad paraestatal de que se trate (artículo 24);
- c) regionales.- se refieren a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (artículo 25), y
- d) especiales.- relativos a las prioridades del desarrollo integral del país o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (artículo 26).

Los programas son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteados. Martínez Morales los define como "las diversas vertientes del plan concebidas con detalle",<sup>190</sup> y para efectos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se trata de esquemas para la ejecución de acciones y participación de la federación, de las entidades federativas, del D.F. y de los municipios.

De conformidad con el artículo 27 de la ley, la ejecución del Plan y los programas referidos, se hace a través de programas anuales llamémosles de seguimiento, que han de incluir los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes; congruentes entre sí regirán, durante el año de que se trate, las actividades administrativas federales y servirán de base para

---

<sup>190</sup> Diccionario de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 185.

la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deben elaborar.

El plan nacional de desarrollo y sus programas son obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública federal; coordinados a través de convenios con las entidades federativas, y concertados e inducidos con las representaciones sociales o con los grupos interesados (artículos 9, 16, 17, 33 y 37); como el plan sólo es obligatorio para la administración pública, no representa fuerza jurídica con los estados y los municipios o los particulares, sino hasta el momento en que se celebra un convenio. Por otro lado, la obligatoriedad para la administración se torna relativa puesto que en el ejercicio de la discrecionalidad, el ejecutivo federal puede modificar su contenido.

Si bien el plan es elaborado, aprobado y publicado por el ejecutivo, es obligación del presidente de la República remitirlo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, aunque el efecto es de suyo limitado, ya que los legisladores formularán las observaciones que estimen pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del plan, haciéndolo del conocimiento del ejecutivo federal. Fechas previstas por la ley para este efecto son: durante el mes de marzo de cada año, ocasión en la cual el presidente remitirá a la Comisión Permanente el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y sus programas, así como en el mes de septiembre al informar sobre el estado general que guarda la administración pública del país, ocasión en que deberá mencionar expresamente las decisiones adoptadas para la ejecución del plan y los programas sectoriales; además las cuentas anuales de la hacienda pública federal y del Distrito Federal deberán relacionarse con el plan y sus programas a fin de permitir a la Cámara de Diputados el adecuado análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Incluso al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará de su relación con los programas anuales de seguimiento ya mencionados (artículos 5, 6 y 7). Convendría que los legisladores

dieran un mayor seguimiento a lo proyectado, a lo ejecutado y al destino final de los recursos aplicados.

Tratándose de los secretarios de Estado al dar cuenta anual al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional; en su caso explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas tomadas para corregirlas, asimismo lo harán cuando se discuta, por cualquiera de las Cámaras, un proyecto de ley o negocio que les concierna; igual prevención aplica a los directores de entidades paraestatales (artículo 8 de la Ley relacionado con el artículo 93 constitucional federal).

Esta ley, publicada en el DOF el 5 de enero de 1983, adolece de reglamento, a pesar de que el artículo cuarto transitorio contiene la prevención de que se expida, aunque el legislador no dispuso un plazo para tal efecto. Considerando que los derechos sociales fundamentales se realizan o se concretan gubernamentalmente a través de diversos programas que representan asignaciones de recursos del erario federal, es relevante que en su establecimiento, en su operación y en la evaluación de sus resultados se cuente con el soporte del ordenamiento jurídico idóneo ininterrumpido, razón por la que es conveniente una profunda revisión legislativa de la Ley de Planeación y la emisión por parte del Ejecutivo federal del reglamento correspondiente, a fin de que se determinen los responsables de la ejecución de tales programas y se evite que en su ejecución se diluyan los objetivos de la planeación y se distraigan los recursos.

Se dice que cuando la planeación no logra sus propósitos es que ha faltado administración. Los recursos asignados a los diversos programas, deben ser atendidos eficaz y eficientemente para evitar que sean el disfraz perfecto de la ambición de un servidor público de alto nivel que maneja las asignaciones de los mismos (sean recursos internos o provenientes de empréstitos en los que se ha

comprometido la riqueza nacional) para la satisfacción de sus intereses personales o de grupo, malversándolos, haciéndolos pasar como programas de beneficio social; o aun escrupulosamente manejados si lo que ha imperado es una deficiente organización, sea el caso de que al llegar a su destinatario el costo del exagerado aparato administrativo lo haga inconveniente; ambos supuestos llevan a la ruina de una nación que, sin ser culpable, es la que finalmente sufrirá las consecuencias; en todo caso se debe tener presente que la falta de dirección y de controles suficientes y adecuados desencadenan conflictos sociales. La realidad del campo mexicano con poca agua, menor número de hectáreas cultivables, la reducción del gasto en el sector agropecuario, el decrecimiento productivo y la falta de apoyos en la comercialización entre otras consideraciones, podría ser un detonador de confrontaciones.

### 3.3.1 PLANEACIÓN Y PLANIFICACIÓN. SU SIGNIFICADO

En sentido gramatical planeación equivale a planeamiento, entendido éste como acción y efecto de planear que a su vez significa trazar el plan de una obra; son sus sinónimos: organizar, proyectar; de ahí que plan signifique el análisis de trabajo para un cierto tiempo; conjunto de disposiciones adoptadas para la ejecución de un proyecto; conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica. En este sentido se confunde con planificación como acción de elaborar planes. Planificación se compone de los siguientes elementos:

- a. establecimiento de programas económicos con
- b. indicación de objetivo propuesto y
- c. las diversas etapas a seguir, así como
- d. la estructuración de organismos adecuados para esta realización.<sup>191</sup>

Doctrinalmente planificación es para Jiménez Castro:

"El proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo, a través de la escogencia y realización de los mejores métodos para satisfacer

---

<sup>191</sup> Diccionario Larousse, 18ª edición, México 1994.

determinadas políticas y lograr sus objetivos.”<sup>192</sup>

Martínez Morales define planeación como la “actividad en la que se formula un documento que decida por anticipado acciones de gobierno, mediante la fijación de objetivos”.<sup>193</sup> y para Serra Rojas un plan implica tres niveles de actuación: análisis previo, elaboración y gestión.<sup>194</sup>

Más específico, Jiménez Castro concibe a la planificación administrativa u operativa entendida como el “proceso teórico-práctico de formulación y elección de labores futuras y que se basa esencialmente en la investigación de los hechos”. Separa planificación de corto, largo y mediano plazo; es de corto plazo “aquella que tiene metas de realización no mayores de un año”; de largo plazo “aquella que tiene metas de realización superiores de cuatro o cinco años, según el concepto que se adopte para la planificación a mediano plazo” que es “aquella que tiene metas de realización superiores de un año, pero menores de cuatro o de cinco, según el concepto que se adopte para la planificación a largo plazo”.<sup>195</sup>

Además, agrega el concepto de planificación económica y social como el “inventario de recursos y necesidades y programación teórico-práctica orientada al desarrollo socioeconómico de un país”.<sup>196</sup>

La definición legal de planeación nacional del desarrollo la encontramos en el artículo 3º de la Ley de Planeación, se trata de:

“La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas,

<sup>192</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral..., ob. cit., p. 47.

<sup>193</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º cursos, ob. cit., p. 206 y Diccionario de Derecho Administrativo, 2ª edición, Oxford, México 2000, p. 182.

<sup>194</sup> Serra Rojas, Diccionario de Ciencia Política..., ob. cit., p. 401.

<sup>195</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría..., ob. cit., p. 19

<sup>196</sup> Ibidem.

principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, acciones y se evaluarán resultados."

Todo parece indicar que estos dos vocablos comparten similar significado, acaso puedan notarse diferencias de grado de modo que planeación sea trazar el plan de una obra determinando prioridades y objetivos, y planificar, organizar conforme a determinado plan, seleccionando las mejores medidas. En este sentido, los planes han de estar basados en la oportunidad, no debe haber movimientos inútiles ni traza de asuntos que dirigir en vano. Planear y planificar requiere de gobernantes prudentes, ilustrados e informados de la situación real del país que deliberen sus acciones, y de buenos funcionarios que las ejecuten, esto es de vital importancia nacional ya que un gobernante puede recobrase de sus arrebatos o de sus malas decisiones, pero un Estado no se rehace tan fácilmente.

### 3.3.2 IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN

Para Jiménez Castro administración es la:

"ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".<sup>197</sup>

Por administración, el maestro Pedro Noguérón Consuegra entiende:

"el conjunto de normas, principios, sistemas y recursos humanos, materiales y económicos de que dispone una persona física o moral, actuando individualmente o en grupo, para la consecución de un fin."<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Idem, p. 13.

<sup>198</sup> Noguérón Consuegra, Pedro. "El Derecho Administrativo y el Orden Público" en Cardinal, época II, año IV, núm. 30, junio 1982, revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, p. 24; también en "Consideraciones generales acerca de la descentralización y el desarrollo" en Federalismo y Desarrollo, núm. 60, año 1º, oct - nov - dic 1997, Banobras, México. p. 3.

Cuando el fin corresponde al Estado estamos ante la administración pública y sus elementos al igual que en la administración privada, de acuerdo con Pedro Nogueroñ Consuegra son:

“la planeación, conformada por información idónea y veraz; la organización, la coordinación, la dirección, el manejo de personal y el control, auxiliado éste eficazmente por la evaluación, sin la cual no podría consolidarse puesto que representa el seguimiento de las diversas etapas que deben cumplirse para el desarrollo del plan y el alcance de la meta fijada”.<sup>199</sup>

### 3.3.3 PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Explica Nogueroñ Consuegra que si bien la administración pública como la privada tienen los mismos elementos constitutivos, nunca podrán unirse en el fin que persiguen, ya que el fin de la administración pública es conseguir el bien común, el interés general, el bienestar social, en cambio, la administración privada busca el interés particular, el interés personal. Por ese choque de intereses no es recomendable homologarlas y si esto se hace debe ser tras profundos y meditados estudios que eviten las incongruencias que se suscitan entre materias estrechamente relacionadas en sus orígenes, pero divergentes en sus efectos.<sup>200</sup>

Como ya se dijo, para la planeación es relevante contar con información veraz, de ahí que para lograr una planeación adecuada deba buscarse la innovación de la situación actual ofreciendo soluciones mejores, a través de la creatividad, pero en todo caso basadas en el conocimiento de la situación real lo que implica estar en constante cercanía con la realidad social; de acuerdo con el maestro Zorrilla Martínez es preciso asumir los problemas y ofrecer soluciones congruentes y coherentes con las circunstancias por las que atraviesa el país materializadas en las políticas gubernamentales que no son más que el desdoblamiento en múltiples tareas que tienen el propósito de “asegurar el futuro

---

<sup>199</sup> Ibidem.

<sup>200</sup> Cfr. Cardinal, ob. cit., pp. 24 y 25.

de la Nación".<sup>201</sup> Dicho de otro modo, en el conocimiento de la realidad social, de acuerdo con la maestra Heriberta Castañón – Lomnitz:

"No basta participar en ella desde el punto de vista de cualquier teoría. Además es necesario interrogarse sobre la realidad: hay que criticarla. Desde luego, ello requiere como mínimo estar inmerso en ella como participante y también como científico."<sup>202</sup>

Los gobernantes deben vincularse estrechamente con la realidad del país y trabajar para su transformación, vincular la investigación de campo a la que realicen desde sus oficinas, a fin de propiciar el desarrollo nacional de manera integral.

Jiménez Castro ha definido a la administración pública para el desarrollo integral como:

"El conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; de sistemas, relaciones y estructuras institucionalizados que facilitan la transformación y el progreso".<sup>203</sup>

A su juicio, los factores necesarios para tal desarrollo son los educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada ser humano y de cada país, si bien cada uno con sus propias características, interactúan sistemáticamente de modo que faciliten el tránsito del pueblo y del país de una etapa particular superable a otra más elevada. La administración pública para el desarrollo integral "no es un fin sino un medio" al que este autor juzga como el más importante para la transformación, siempre que el Estado asuma la importante responsabilidad que le corresponde en la satisfacción de las obligaciones que surgen de las necesidades y requisitos del desarrollo integral; una responsabilidad que el sector privado en la mayoría de los países menos

---

<sup>201</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G. Apuntes de su cátedra Estructura Política del Estado Mexicano, Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>202</sup> La Torre y la Calle (vinculación de la universidad con la industria), 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1999, p. 147.

<sup>203</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo..., ob. cit., p. 27.

avanzados, está prácticamente imposibilitado de asumir puesto que otras son sus funciones, otros sus objetivos, distinta su idea de progreso, "sus errados criterios de productividad de mercadeo y de financiamiento y por la falta de sensibilidad social que tiene frecuentemente... inclusive se conceptúa al Estado como el enemigo público número uno de la empresa privada en lugar de comprenderlo como un instrumento de servicio y a ésta como el complemento de aquél, dentro del criterio subsidiario del Estado". En su opinión, la coordinación y colaboración recíproca de ambos se dará cuando uno y otro sector se transformen y mejoren sustancialmente:

"...pasando de la actual etapa en que están sus estructuras, relaciones, procedimientos, aptitudes y actitudes humanas, a otras etapas más avanzadas de eficacia, eficiencia y humanización."<sup>204</sup>

### 3.3.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001 - 2006

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 constitucional federal y por la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán ajustarse a los objetivos, prioridades y estrategias del plan nacional de desarrollo publicado, para el gobierno en funciones, en el DOF el 30 de mayo de 2001.

Su alcance es hasta el 2006, si bien, a diferencia de planes de otros sexenios gubernamentales, contiene una proposición del rumbo requerido por el país hasta el año 2025 presentada como "visión de largo plazo". Aunque no queda claro como ha de conseguirse, la aspiración a futuro se define en torno a la búsqueda de una alta calidad de vida en un ambiente sano con igualdad de oportunidades para todos y con estricto apego al Estado de derecho, visión que se analizará por un *consejo emanado de la sociedad civil* cuya función será "identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al ejecutivo federal y a la sociedad civil" y que estará en comunicación constante

---

<sup>204</sup> Idem, pp. 27 y 32.

con los órganos del Estado, con los tres ámbitos de gobierno, con los miembros de la sociedad y con el sector privado. Dicha visión se sintetiza así:

"México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios locales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional".<sup>205</sup>

Con una población aproximada de 126 millones de mexicanos en el año 2025, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años, se espera que la cobertura en educación sea del 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no exista; que el nivel de vida se haya incrementado significativamente y que la pobreza extrema desaparezca; que los servicios de salud den "cobertura universal"; que se respete el medio ambiente; que se conviva democráticamente y que el gobierno respete las instituciones y sea eficaz.<sup>206</sup>

Como se dijo anteriormente, la vigencia de un plan no puede exceder del periodo constitucional que corresponda al presidente de la República en turno, aunque la Ley de Planeación permite que contenga consideraciones y proyecciones de mayor largo plazo, sin embargo, no se indica cómo se alcanzará esa alta calidad de vida, ni cómo se reducirán las desigualdades, ni como los mexicanos accederán al desarrollo humano integral.

---

<sup>205</sup> DOF 30 de mayo de 2001, 2ª sección, p. 25.

<sup>206</sup> Idem, p. 58.

El periodo 2001-2006 no se presenta como visión sino como misión del poder ejecutivo en el sentido de un compromiso para:

"...conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho."<sup>207</sup>

Efectivamente, se trata de un compromiso que el ejecutivo adquiere con el pueblo mexicano, y que deriva de la facultad y la obligación otorgada por la Constitución federal y la Ley de Planeación para que libremente determine el rumbo de la actuación de su gobierno, de la administración pública, en aras del bien común, fin último del Estado. El cumplimiento de tal compromiso es algo de lo que ha de responder frente a la nación y principalmente compete al Congreso de la Unión la vigilancia del mismo.

Los objetivos y estrategias se resumen en:

- a. Desarrollo social y humano,
- b. Crecimiento con calidad, y
- c. Orden y respeto.

De cada uno de ellos se desprenden diversos objetivos rectores con sus correspondientes estrategias.

Para la consecución coherente de tales objetivos se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República estableciéndose tres comisiones:

- a) Desarrollo social y humano, busca mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales (sic) y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental ;

---

<sup>207</sup> Idem, pp. 7 y 26.

- b) Crecimiento con calidad, busca conducir responsablemente la economía nacional, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable;
- c) Orden y respeto, busca defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran en un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

¿Acaso no existen Secretarías de Estado facultadas por ley para la atención de estos ramos, con unidades administrativas suficientes e incluso órganos desconcentrados, e institutos diversos?. ¿Se produce duplicidad y/o conflicto de funciones?. ¿Acaso se trata de órganos intermedios entre el titular del Ejecutivo federal y las Secretarías, o de una estructura paralela?. Se antoja una superestructura que no está dispuesta por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a pesar de que se ha querido fundamentar en su artículo 8 como parte de las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que puede constituir el presidente de la República,<sup>208</sup> pero que considero que rebasan el alcance de dicho artículo.

Las prioridades se extraen de varias de las partes del plan, entre ellas destaca la educación, concebida como eje fundamental del desarrollo y prioridad central del gobierno (señalada como la primera y la más alta), otras más son el medio ambiente y la conversión de México a un país de leyes, a las que se suma el crecimiento con calidad, el desarrollo social y humano y el orden y respeto, estas tres últimas como las prioridades en torno de las cuales se organizarán los aspectos estructurales del desarrollo mexicano a través de diversos ejes rectores de la política. Además se califica como tarea primordial del gobierno la promoción

---

<sup>208</sup> Idem, p. 52.

de la equidad y la igualdad de oportunidades que, en su realización, habrá de poner al alcance de los mexicanos satisfactores básicos, vestido, sustento, transporte, educación, trabajo, salud, seguridad social y diversión sana.

Los cambios medulares que este gobierno pretende realizar son aquellos que:

"consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la federación".<sup>209</sup>

Este importante documento para la vida nacional ha sido muy criticado porque no dice como se lograrán los objetivos referidos; las estrategias generales del plan se encaminan a "facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán"<sup>210</sup>. Las palancas de cambio son además de la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo y el desarrollo regional. Respecto de este último y con el fin de superar las desigualdades entre las regiones y de organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre las entidades federativas y la Federación se establecen cinco mesorregiones como unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional, las cuales se compondrán de varias entidades federativas unidas para la coordinación de proyectos de gran envergadura cuyos efectos trasciendan los límites de 2 o más de ellas. Su integración es la siguiente:

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

1. Sur-sureste.- Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla (región específicamente involucrada con el Plan Puebla-Panamá).<sup>211</sup>
2. Centro-occidente.- Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.
3. Centro.- D.F., Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México.
4. Noreste.- Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.
5. Noroeste.- Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Aquellos estados con intereses en dos regiones pueden participar en ambas, para el plan eso permite articulación entre mesorregiones.

El consumo eléctrico de gran volumen, propio de la actividad industrial, refleja en parte, las diferencias en el dinamismo regional, los redactores del plan describen que las regiones noroeste y sur-sureste siguen " fuertemente ancladas" en el sector agropecuario, en contraste con las otras tres mesorregiones que han privilegiado a los sectores manufacturero y de servicios, sin embargo, la región noroeste es menos vulnerable que la sur-sureste, ya que por su cercanía con los Estados Unidos, aquella aumenta la competitividad de sus productos agropecuarios de exportación.

La región más rezagada es precisamente la sur-sureste, para su desarrollo se pretende impulsar la instalación de empresas locales, nacionales e internacionales que promuevan la creación de mercados locales y regionales con perspectivas de

---

<sup>211</sup> El objeto de la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá es la promoción del desarrollo integral y a largo plazo del sur-sureste mexicano y los países de América central. Se trata de una región que, según se explica por Jesús María Serna Moreno, investigador del Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos de la UNAM, cruza a la altura de Puebla, pasando por los Chimalapas y el nudo mixteco entre Veracruz, Oaxaca y Tabasco y la zona de Los Altos, las cañadas y la Selva Lacandona en Chiapas, continuando en buena parte de Centroamérica. Parece tratarse de la explotación de los recursos de una de las regiones más ricas en biodiversidad: el corredor mesoamericano. Herrera, Pia. "La finalidad del Plan Puebla-Panamá, explotar la biodiversidad del corredor mesoamericano" en Gaceta UNAM No. 3,477 del 20 de agosto de 2001.

exportación. El apoyo será a estos mercados y a la comercialización de los productos.

Para efectos de este trabajo de investigación, de los objetivos referidos interesa principalmente el área de desarrollo social y humano, sin que esto quiera decir que ocuparse de la situación alimentaria de nuestro país, implique soslayar el crecimiento con calidad (dentro del cual se encuentran la distribución, la producción y la competitividad) así como el orden y el respeto, interrelacionados por supuesto. Desarrollo social y humano plantea como objetivos rectores, los siguientes:

- a. mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos,
- b. acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades,
- c. impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva,
- d. fortalecer la cohesión y el capital sociales,
- e. lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, y
- f. ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Es el área de bienestar la directamente relacionada con este trabajo. Si bien en el plan se reconocen las precarias condiciones de salud, vivienda y alimentación en que se encuentran muchos mexicanos, poca referencia se hace a la alimentación, aunque se le tiene como tema prioritario<sup>212</sup>, veamos algunos ejemplos; en el rubro de cambios en la composición y participación social de la familia, se dice que el aumento de las mujeres en el mercado laboral y el deterioro económico familiar debido a las crisis económicas de los años 80's "los patrones de consumo cambiaron, las dietas se deterioraron, la gente tuvo que trabajar más, pero comía peor y menos... La extensión agrícola y en general las políticas de desarrollo (indigenista) se dirigían a sustituir los conocimientos, valores y costumbres arcaicas por conocimientos científicos y gustos y hábitos modernos

---

<sup>212</sup> D.O. F. 30 de mayo de 2001, p. 67.

que dejarían al mundo indígena en el pasado... "213, se ubica la década de los años '70 para la migración de familias indígenas a las ciudades y a los campos agrícolas modernos... los pueblos indígenas se encuentran en situación de desigualdad, marginación y desventaja tales que la desnutrición entre los niños indígenas menores de cinco años ocasiona deficiencias en su crecimiento y desarrollo y eleva las tasas de enfermedades y mortalidad.<sup>214</sup> Para el manejo integral de la política alimentaria se transfirió el fomento de la actividad acuícola y pesquera a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de lo que derivaron los agregados de pesca y alimentación. Como causas de la pobreza se reconocen, entre otros factores, la desnutrición crónica y endémica, la deserción escolar temprana y la insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas. Se anuncia que se crearán mecanismos para que las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico se orienten de manera creciente a atender problemas fundamentalmente en temas prioritarios como alimentación, salud, educación, pobreza y medio ambiente.<sup>215</sup>

Páginas atrás me preguntaba si la nutrición del pueblo sería prioridad gubernamental, con esto queda demostrado que sí lo es, por lo tanto se trata de un compromiso básico. Más que prioridad nacional, considero que la alimentación nutritiva de la población mexicana debe considerarse estratégica, desde luego no área estratégica constitucionalmente entendida. Las notas que respecto del campo y la actividad agropecuaria pueden extraerse del plan no son precisamente halagüeñas y más bien revelan la situación de desastre en que se encuentran estos dos rubros. En la actividad agropecuaria se pretende reducir el porcentaje de pérdidas de agua en el sector agrícola. En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral...<sup>216</sup> Se revisarán las normas en materia de

---

<sup>213</sup> Idem, p. 18.

<sup>214</sup> Idem, p. 68.

<sup>215</sup> Idem, pp. 66 y 67.

<sup>216</sup> Idem, p. 65.

descargas de aguas residuales... Se registra como la principal causa de la degradación de los suelos, a la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria; la erosión de los suelos se revertirá mediante proyectos y acciones tendientes a su restauración y la reconversión productiva de actividades agropecuarias. En las zonas rurales se reconocen rezagos en cuanto a la regulación de la propiedad y la falta de procuración de justicia agraria rápida y expedita; se pretende ordenar y regularizar la propiedad rural que brinde certeza jurídica a los habitantes del medio rural a fin de incrementar la inversión en el campo. La administración pública deberá realizar acciones conjuntas para crear los incentivos que el sector rural mexicano requiere, garantizando una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles y competitivas. Para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población, se considera fundamental el desarrollo agropecuario y pesquero. Se reconoce necesario ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua de riego y potable. Ha de impulsarse la producción agrícola mediante el uso de tecnologías para cultivo, explotación de recursos acuíferos e identificación de mercados a fin de poder liberar recursos para otros usos; además de fomentar la investigación agropecuaria.

Como factor que ha determinado la exclusión de un gran número de mexicanos respecto de los beneficios del 'crecimiento económico'<sup>217</sup> se identifica, entre otros, la falta de atención adecuada y oportuna al desarrollo del sector agrícola y las comunidades rurales. El financiamiento del sector agropecuario y forestal por parte de la banca comercial y la de desarrollo disminuyó 60.6% durante el periodo 1994-1999. Incluso la participación del sector agropecuario en el PIB nacional durante los noventa promedió 5.3%, en tanto que la población económicamente activa representó 21% de la nacional en 1999 y el nivel de ingreso de los trabajadores del campo y sus condiciones de trabajo son peores que en otros sectores, se señala que más del 47% de los trabajadores recibe menos de un salario mínimo y menos de 2.83% de los asegurados en el IMSS

---

<sup>217</sup> Como quedó anotado páginas atrás el crecimiento económico es un factor muy importante para el desarrollo, pero por sí sólo no refleja un cambio cualitativo, si no se vincula con el mejoramiento social.

son trabajadores del sector rural. Frente a estos hechos, como estrategia para el financiamiento del campo se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias, lo cual me parece legítimar el hecho de estar fuera de la banca comercial, en lugar de pensar en proyectos adecuados para ellos. Se apoyará la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal que eviten la descapitalización de los activos productivos, se impulsarán procesos de reconversión de productores primarios y se impulsarán nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo.

Se protegerá la conservación del suelo fértil, evitando la conversión de suelo agrícola en suelo urbano y de suelo forestal en suelo agrícola, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, como medidas que garanticen la "sustentabilidad ecológica". En este aspecto para el gobierno ha de jugar un papel muy importante la tala immoderada de árboles y el crecimiento urbano desordenado, al punto de incentivar o privilegiar que ciudades pequeñas se conviertan en ciudades medianas y estas en grandes ciudades.

Es este un punto que quiero destacar, no sólo por la sustentabilidad ecológica, sino porque la población rural a través de los años ha disminuido sensiblemente en sus comunidades pasando a engrosar los cinturones de miseria y marginación de las grandes urbes mexicanas buscando su subsistencia, si no es que optan por la migración a Estados Unidos y Canadá cobrando salarios inferiores a los que reciben los norteamericanos, pero que les permiten vivir y aún enviar dinero a sus familiares en México. Se ha privilegiado erróneamente la urbanización convirtiendo pequeñas ciudades en medianas y estas en grandes urbes sin efectivos controles demográficos, propiciado por la ganancia más próxima que supone la concentración excesiva de la población que arroja cientos o miles de personas incapaces de incorporarse a un trabajo por escasa o nula

preparación y que abaten los salarios de los trabajadores ocupados, al alquilarse por un sueldo miserable, ya que lo que sirve para desempeñarse en el campo, poco sirve en una ciudad plagada de servicios.

Al referirse a la "globalización de la economía mundial" le considera "un hecho que nadie puede detener ni acotar... [que] en la actualidad... marca las reglas y los mercados son los que deciden"<sup>218</sup> y la considera uno de los motores del cambio. Concedamos que no sea posible detenerla, pero que no pueda acotarse es discutible, es el Estado a través de su gobierno, el medio más efectivo para hacerlo mediante protección al interior (que es diferente de cerrar el mercado) y negociaciones eficientes al exterior, por ejemplo. Al menos se señala en el plan la necesidad de plantearse cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial, pregunta que debió haberse formulado tiempo atrás por los gobiernos mexicanos para tener claras las estrategias en la actualidad y que al menos el presente gobierno ya debía tener con claridad ya que de eso tratan la planeación y la planificación.

La protección al interior amerita regulación idónea y preocupante me parece que para el desarrollo armónico del mercado interno y la tecnificación, se afirme que "el gobierno deba profundizar sus acciones de desregulación y de simplificación administrativa, para no convertirse en obstáculo de desarrollo."<sup>219</sup> Es un grave error gubernamental suponer que el camino adecuado es desregular y abandonarse a la inercia del mercado, basta observar la protección que la Unión Europea y Estados Unidos brindan a sus cadenas productivas, sea a través de argumentaciones jurídicas, de argucias o a través de los líderes sindicales, como el caso de Hoffa, líder sindical regional de transportistas en Estados Unidos que en pocas palabras le dijo a nuestro presidente de la República Vicente Fox Quesada, en una de sus giras del año 2001, que aún no estaban dadas las

---

<sup>218</sup> Plan Nacional de Desarrollo. DOF del 30 de mayo de 200 lpp. 19 y 20.

<sup>219</sup> Idem, p. 22.

son trabajadores del sector rural. Frente a estos hechos, como estrategia para el financiamiento del campo se considera la creación de instituciones financieras rurales no bancarias, lo cual me parece legitimar el hecho de estar fuera de la banca comercial, en lugar de pensar en proyectos adecuados para ellos. Se apoyará la inversión en tecnologías adecuadas, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal que eviten la descapitalización de los activos productivos, se impulsarán procesos de reconversión de productores primarios y se impulsarán nuevas actividades económicas que complementen los ingresos de los trabajadores del campo.

Se protegerá la conservación del suelo fértil, evitando la conversión de suelo agrícola en suelo urbano y de suelo forestal en suelo agrícola, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, como medidas que garanticen la "sustentabilidad ecológica". En este aspecto para el gobierno ha de jugar un papel muy importante la tala immoderada de árboles y el crecimiento urbano desordenado, al punto de incentivar o privilegiar que ciudades pequeñas se conviertan en ciudades medianas y estas en grandes ciudades.

Es este un punto que quiero destacar, no sólo por la sustentabilidad ecológica, sino porque la población rural a través de los años ha disminuido sensiblemente en sus comunidades pasando a engrosar los cinturones de miseria y marginación de las grandes urbes mexicanas buscando su subsistencia, si no es que optan por la migración a Estados Unidos y Canadá cobrando salarios inferiores a los que reciben los norteamericanos, pero que les permiten vivir y aún enviar dinero a sus familiares en México. Se ha privilegiado erróneamente la urbanización convirtiendo pequeñas ciudades en medianas y estas en grandes urbes sin efectivos controles demográficos, propiciado por la ganancia más próxima que supone la concentración excesiva de la población que arroja cientos o miles de personas incapaces de incorporarse a un trabajo por escasa o nula

preparación y que abaten los salarios de los trabajadores ocupados, al alquilarse por un sueldo miserable, ya que lo que sirve para desempeñarse en el campo, poco sirve en una ciudad plagada de servicios.

Al referirse a la "globalización de la economía mundial" le considera "un hecho que nadie puede detener ni acotar... [que] en la actualidad... marca las reglas y los mercados son los que deciden"<sup>218</sup> y la considera uno de los motores del cambio. Concedamos que no sea posible detenerla, pero que no pueda acotarse es discutible, es el Estado a través de su gobierno, el medio más efectivo para hacerlo mediante protección al interior (que es diferente de cerrar el mercado) y negociaciones eficientes al exterior, por ejemplo. Al menos se señala en el plan la necesidad de plantearse cuál es la mejor manera de integrarse a ese proceso mundial, pregunta que debió haberse formulado tiempo atrás por los gobiernos mexicanos para tener claras las estrategias en la actualidad y que al menos el presente gobierno ya debía tener con claridad ya que de eso tratan la planeación y la planificación.

La protección al interior amerita regulación idónea y preocupante me parece que para el desarrollo armónico del mercado interno y la tecnificación, se afirme que "el gobierno deba profundizar sus acciones de desregulación y de simplificación administrativa, para no convertirse en obstáculo de desarrollo."<sup>219</sup> Es un grave error gubernamental suponer que el camino adecuado es desregular y abandonarse a la inercia del mercado, basta observar la protección que la Unión Europea y Estados Unidos brindan a sus cadenas productivas, sea a través de argumentaciones jurídicas, de argucias o a través de los líderes sindicales, como el caso de Hoffa, líder sindical regional de transportistas en Estados Unidos que en pocas palabras le dijo a nuestro presidente de la República Vicente Fox Quesada, en una de sus giras del año 2001, que aún no estaban dadas las

---

<sup>218</sup> Plan Nacional de Desarrollo. DOF del 30 de mayo de 2001 pp. 19 y 20.

<sup>219</sup> Idem, p. 22.

condiciones para que, en reciprocidad, de acuerdo al Tratado de Libre Comercio, pudiesen entrar los camiones mexicanos a territorio estadounidense.

De acuerdo al plan la participación del Estado se constriñe a promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial, y así continúa:

"Promoveremos todas las reformas necesarias para que la economía funcione mejor, los mercados sean más eficaces y se reduzca el poder de mercado de monopolios y oligopolios. Buscaremos aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, la competitividad de las cadenas productivas y la competitividad de las regiones".

"Lo anterior implica regulación apropiada, disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura económica para el desarrollo, fomento de capacidades para el trabajo productivo de clase mundial, desarrollo tecnológico y científico para la nueva economía; todo ello en el marco de una nueva cultura laboral y empresarial".<sup>220</sup>

Resalta la intención de promover reformas y tal vez estas no sean tan necesarias como sí lo es gobernar con sentido y probidad jurídica reconociendo lo que la experiencia ha acreditado tiempo atrás y no innovar por el mero hecho de hacerlo como una solución que no siempre es la correcta. Como Brieskorn señala:

"A menudo se recurre al legislador cuando el derecho ya existente bastaría. El pedir nuevas leyes puede ocultar ciertos problemas que plantea la aplicación de las leyes existentes. El reproche de no haber aplicado los medios que están a disposición, es más grave que no tenerlos".<sup>221</sup>

No obstante, bienvenidas las reformas si con ellas se pretende retomar el camino de incentivar y proteger la planta productiva nacional y en general, retomar al camino adecuado que nos conduzca certera y responsablemente al desarrollo.

---

<sup>220</sup> Idem, p. 42.

<sup>221</sup> Brieskorn, ob. cit, p. 145.

No obstante, más que reformas, me parecería más conveniente la labor depurativa de las existentes.

Respecto a que los mercados decidan, hace parecer al gobierno mexicano resignado a que así suceda o inclinado al dejar hacer y dejar pasar, aunque al menos se reconoce que los procesos de globalización "no han resuelto todos los problemas económicos ni han modificado la relación entre las naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo". Más adelante se establece que el gobierno regulará los mercados en función de los intereses de la ciudadanía.<sup>222</sup>

Para el desarrollo del mercado interno se fortalecerá un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población mejores condiciones de acceso a bienes y servicios así como la oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transporte que desempeñan un papel muy importante en la actividad comercial. Para mejorar la infraestructura del transporte carretero, ferroviario, marítimo y aéreo se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión, con énfasis en la construcción de instalaciones en la región sur-sureste y la creación de mercados locales y regionales a través de la participación de empresas locales e internacionales.

Se promoverá con el sector privado la construcción de una red carretera de alta capacidad de acceso a corredores industriales y de abasto. Trato especial merecerá la internacionalización de los servicios de transporte. Asimismo se ofrece apoyar el desarrollo de mercados regionales para promover la incorporación de valor agregado y una adecuada comercialización de los productos.

Con base en este plan se elaboran programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales sobre diversos temas de prioridad nacional,

---

<sup>222</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pp. 20 y 23.

directamente vinculado al tema de alimentación, tenemos el rubro de Producción y Abasto de Alimentos. Otros rubros relacionados son:

- a. Educación,
- b. Comercio interior y exterior,
- c. Salud,
- d. Desarrollo en las regiones sur-sureste, centro del país, centro-occidente, noreste, noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, frontera norte y frontera sur,
- e. Comunicaciones,
- f. Desarrollo social, entre otros.

Algunos de los programas en vigor,<sup>223</sup> dirigidos a atender los propósitos mencionados, son:

- a) OPORTUNIDADES, dirigido al mejoramiento de las condiciones de educación, salud, alimentación de familias en situación de pobreza extrema (desde 2002) que modificó a PROGRESA.
- b) Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) concebido como apoyo al ingreso<sup>224</sup> que permita a los productores de granos y oleaginosas contar con flexibilidad en sus decisiones de siembra y propiciar la reconversión productiva (desde 1994). A fin de conseguir mejores resultados el 31 de diciembre de 2001 se publicó en el DOF la Ley de Capitalización del PROCAMPO cuyo propósito es establecer un sistema de garantías y acceso anticipado a pagos futuros que permita la capitalización de los productores inscritos en el padrón de PROCAMPO dando prioridad a los de menores

---

<sup>223</sup> Programas de antaño fueron Alianza para la Producción y el Sistema Alimentario Mexicano, promotores de la organización e integración de la producción, inductores de la colectivización de los trabajadores del campo y su asociación con los dueños del capital, basados en los excedentes que reportó la venta de petróleo por los precios relativamente altos de su venta de 1973 a 1980 que permitió financiar el programa de modernización de la agricultura mexicana. Arrieta Calderón, Gonzalo M. La Universidad y el Campo Mexicano, Tribunal Superior Agrario, México 1996, p. 9. Si bien ese factor permitió financiar programas de modernización, considero que esa posibilidad no depende estrictamente de que exista dinero de más, sino principalmente de administrar adecuadamente los recursos económicos existentes.

<sup>224</sup> La cuota para los ciclos primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002-2003 fue de \$873 por Ha., y de \$905 para el ciclo primavera-verano 2003 y otoño-invierno 2003-2004. Los productores con predios menores a 5 Has. recibirán un pago de \$1030 por Ha. Para los ciclos PV 2003 y OI 2003-2004.

ingresos que estén asociados y organizados, a las mujeres y a los grupos indígenas y a proyectos que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentarias, a la conservación de los recursos naturales, a la generación de empleos y a la integración de cadenas productivas, siempre que sean dictaminados financiera y técnicamente viables y se relacionen con la producción primaria, la agroindustrialización u otras actividades económicas vinculadas a las cadenas agropecuarias, forestales y pesqueras.

- c) Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales.
- d) Alianza para el Campo, dedicado a fomentar el incremento de los niveles de productividad y rentabilidad de la agricultura (desde 1996). Hasta 2001 estuvo integrado por 36 programas de fomento agrícola, ganadero, de desarrollo rural, sanidad agropecuaria y promoción de las exportaciones, en la actualidad y de conformidad con el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, son 25, identificados principalmente con el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para incrementar el ingreso de los productores y ofrecer fuentes de empleo en el campo.
- e) Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (desde 1993).
- f) Programa de Empleo Temporal que asigna montos y número de jornales a apoyar en cada entidad federativa.
- g) Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (desde 2000).

Ejemplos de otros programas se tratarán en el siguiente capítulo aparejados con la Secretaría a la que corresponda impulsarlos.

Si bien el plan nacional de desarrollo, ha de elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del mandatario en turno, no sucede lo mismo con los programas derivados de éste, por ejemplo, PROGRESA fue un programa establecido en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León en 1997 (modificando a SOLIDARIDAD establecido por

Carlos Salinas de Gortari), esto es, tres años después de publicado el plan correspondiente a su gobierno y continuó aplicándose en el sexenio de Vicente Fox Quesada; PROCAMPO es un ejemplo más antiguo; sin embargo, en enero de 2002 se anunció la modificación de la operación de ambos bajo lo que gubernamentalmente se concibe como una "estrategia transversal" llamada CONTIGO a cargo de SEDESOL. El propósito argumentado fue que vinculados estrechamente Progresas y Procampo, se obtuvieran mejores resultados; la base de datos y la entrega de los subsidios ahora se hace a través del recién creado Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) que opera además del Banco Nacional de Crédito Rural y de la llamada banca de primer piso. Tres meses más tarde, el 6 de marzo de 2002 fue publicado en el DOF la modificación de PROGRESA por el programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES a cargo de una Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la SEDESOL con autonomía técnica que pretende atender los indicadores más dramáticos de las familias en pobreza extrema: educación, salud, alimentación y la coordinación con otros programas que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de dichas familias, en suma, su desarrollo social mediante la entrega de un cheque bimensual, preferentemente a las mujeres.

La Coordinación cuenta con un Consejo, un coordinador nacional y un comité técnico y con las direcciones generales y unidades administrativas que sean aprobadas en su presupuesto. El Consejo está integrado por los titulares de SEDESOL quien lo preside, SHCP, SEP y SS, así como por el Coordinador General que funge como secretario técnico. No forma parte de este Consejo el titular de SAGARPA. El Comité Técnico se integra por los servidores públicos mencionados además del director del IMSS.

Es, desde luego un programa importante, pero circunscrito a las zonas marginadas, principalmente al ámbito rural, dejando de lado el apoyo alimentario y los estímulos a la educación de los pobres de las ciudades. CONTIGO permanece como la estrategia para aplicar OPORTUNIDADES, así, lo entiendo

como el operador. Incluso puede afirmarse que, salvo en el discurso presidencial, no quedó clara su creación, ya que el jefe del Ejecutivo federal explicó las tareas de CONTIGO y del BANSEFI así: el primero se ocupará del desarrollo de las capacidades de la población; mientras que la banca popular se orientará a generar oportunidades. De este modo, la estrategia será que ambos funcionen como una sólida pinza para combatir la pobreza extrema; la red abarca aquellos lugares donde existe mayor presencia de beneficiarios de PROCAMPO y PROGRESA y las acciones que se llevarán a cabo forman parte de la estrategia de superación de la pobreza extrema, por el propio esfuerzo de las personas y las familias. Cabe agregar que mientras el mandatario dio como un hecho la sustitución de PROCAMPO y PROGRESA por el programa CONTIGO, en los convenios firmados y tal como se dieron a conocer en el acto celebrado en Los Pinos, sólo se especificó que el BANSEFI se haría cargo de distribuir los pagos de PROCAMPO y PROGRESA.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2003, publicado en el DOF del 30 de diciembre de 2002, establece un capítulo denominado Reglas de Operación para Programas, cuyo objeto es, de acuerdo al artículo 54, "asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos". Cada dependencia o tratándose de las entidades, las coordinadoras sectoriales, serán responsables de emitir las reglas de operación y sus modificaciones anuales para cada programa, observando los criterios generales que establezca la SECODAM así como aquellos que emite la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y las disposiciones específicas señaladas en el propio Presupuesto. Una vez publicadas dichas reglas o sus modificaciones, no procederán otras en el ejercicio fiscal, salvo circunstancias extraordinarias o que se presenten problemas en su operación, lo que sucede con frecuencia, por ejemplo, las Reglas de Operación de Alianza para el Campo publicadas el 15 de marzo de 2002 se modificaron respecto de los programas de fomento agrícola, ganadero, de desarrollo rural, de sanidad e inocuidad agroalimentaria, del sistema de información para el desarrollo rural sustentable, apoyos a mercados y fomento

a las exportaciones agroalimentarias, según publicaciones en el DOF del 26 de septiembre y 15 de octubre de 2002. Enunciativa y no limitativamente se publica la lista de aquellos programas sujetos a reglas de operación, entre otros:

Bajo SHCP:

- a. Apoyos a la inversión financiera (BANRURAL)
- b. Apoyos a la inversión financiera (FOCIR)
- c. Apoyos a la inversión financiera (FONDO)
- d. Apoyos a la inversión financiera (FEFA)
- e. Apoyos a la inversión financiera (FEGA)
- f. Apoyos a la inversión financiera (FOPESCA)

En el ejercicio fiscal 2002, fueron publicados de la siguiente forma:

- Subsidio a la prima del seguro agropecuario otorgados por Banrural, S.N.C.
- Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FOCIR)
- Fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura (FONDO)
- Fondo especial para financiamientos agropecuarios (FEFA)
- Fondo especial de asistencia técnica y garantía para créditos agropecuarios (FEGA)
- Fondo de garantía y fomento para las actividades pesqueras (FOPESCA)
- Sociedad hipotecaria federal, SCN.

Bajo SAGARPA:

- a. Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
- b. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente
- c. Programa de Reconversión Productiva a través de Alianza para el Campo
- d. Programa de Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca a través de Alianza para el Campo
- e. Programa de Atención a Factores Críticos a través de Alianza para el Campo
- f. Programa de Atención a Grupos y Regiones Prioritarios a través de Alianza para el Campo

- g. Programa Ley de Capitalización de Procampo
- h. Programa de Apoyos Directos al Productor Procampo
- i. Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos
- j. Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción
- k. Programa Ganadero (PROGAN)
- l. Programa de Adquisición de Derechos de Uso del Agua
- m. Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras
- n. Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural
- o. Fondo para atender a la Población Rural afectada por Contingencias Climatológicas

El número de programas sujetos a reglas de operación es considerablemente mayor que el presentado en el ejercicio pasado:

- Programa de Alianza para el Campo (incluido el fondo de estabilización del café)
- Programas de Apoyos directos al Productor: PROCAMPO
- Programas de apoyo directo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales.

Bajo SE:

- a. Programa de Encadenamientos Productivos
- b. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- c. Programa Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)
- d. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Bajo SEMARNAT:

- a. Programa de Desarrollo Regional Sustentable

- b. Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua. Incluido este último en el ejercicio pasado.

Bajo SEDESOL, como apoyo al consumo:

- a. Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.;
- b. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.;
- c. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S. A. de C.V.
- d. Programa de Coinversión Social
- e. Programas de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación
- f. Programas de Atención a Jornaleros Agrícolas
- g. Programas del Instituto Nacional Indigenista

Otros programas:

- a. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES a cargo de SEDESOL; SEP; SS e IMSS.

Si bien el Presupuesto de Egresos señala el importe de los recursos económicos necesarios para la aplicación de los programas mencionados y de otros más, especial mención merece el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002 – 2006 (PRONAFIDE) publicado en el DOF del 30 de septiembre de 2002, en el que se incluye el rubro nutrición, apoyado en las cifras arrojadas por las Encuestas Nacionales de Nutrición de 1988 y 1999 (la cual trataré más adelante) que evaluó el estado nutricional de la niñez de acuerdo a tres índices, el peso en relación con la edad, la estatura en relación con la edad, y el peso en relación con la estatura. En dicho programa se destacan tres elementos significativos en la nutrición: ingreso, educación y disponibilidad de nutrientes. De acuerdo a los resultados de la última encuesta la proporción de niños menores con bajo peso y baja talla disminuyó de 14.2% y 22.8% en 1988 a 7.5% y 17.7%, respectivamente, en 1999. No obstante, la proporción relativa de bajo peso y baja talla en nuestro país es mayor que los observados en Argentina, Brasil y

Chile, y los niveles de anemia son muy altos en niños y mujeres. En la política de financiamiento del desarrollo se han establecido 5 estrategias: la reforma estructural contenida en el PND y la provisión de infraestructura para potenciar el nivel de inversión nacional y extranjera; el aumento del ahorro público a fin de financiar proyectos productivos del sector privado; el impulso al ahorro interno privado; la utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno y, el fortalecimiento del sistema financiero y la transformación de la banca de fomento.

Los programas que tienen mayor vinculación con los derechos humanos, por tratarse como quedó anotado de valores insubordinables, no deben ser sometidos a un proyecto económico específico, por tanto, la estrategia aplicada al campo debería meditarlo cuidadosamente y revisarse los principios que la sustentan, no sólo desde el punto de vista económico, sino desde su aspecto social. Se requieren programas flexibles en su desempeño y estrictos en los recursos destinados a su cumplimiento y que esos recursos no sean disminuidos a juicio de la autoridad, para ello se propone la determinación de un porcentaje específico del producto interno bruto como recursos aplicados al sector agropecuario y pesquero en aquellas áreas identificadas como de urgente atención, es decir, no generalizados sino localizados, aunado a las estrategias adecuadas, personal calificado y conocedor de la realidad, además de la exacta revisión del destino final de los recursos económicos ejercidos. Programas diseñados como alivio alimentario no como mera transformación de recursos.

### 3.4 LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Publicada en el DOF el 7 de enero de 1974 tiene por objeto regular, entre otros aspectos, la dinámica poblacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social; la Secretaría de Gobernación proveerá lo conducente a través de los sistemas educativos, de salud pública y de protección a la infancia, entre otros medios. (artículos 1 y 3).

Dispone el artículo 6 la existencia del Consejo Nacional de Población, del cual no forma parte SAGARPA, aunque sí aparecen Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Desarrollo Social, Salud y Educación Pública, entre otras dependencias. Aunque su titular pueda participar en alguna de las reuniones, a pedido del secretario de Gobernación, en su carácter de presidente del Consejo, me parece conveniente que SAGARPA esté presente de forma permanente.

### 3.5 LEY GENERAL DE SALUD

De acuerdo a esta ley publicada en el DOF del 7 de febrero de 1984, es materia de salubridad general, la orientación y vigilancia en materia de nutrición (art. 3 – XII). Como se dijo en el capítulo primero, alimento es, jurídicamente, cualquier substancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado que proporcione al organismo elementos para su nutrición. Se contemplan, además, los aditivos y los suplementos alimenticios, los primeros sin propiedades nutritivas, pero que se permiten como estabilizantes o conservadores para favorecer la apariencia, aceptabilidad y conservación; los segundos, aquellos comercializados en forma farmacéutica que complementan la ingesta dietética o suplen algunos de sus componentes, y que son elaborados a base de hierbas, extractos vegetales o alimentos tradicionales, adicionados o no de vitaminas y minerales (art. 215 -I, IV y V).

El uso de aditivos alimentarios se ha incrementado, la utilización más amplia de sustancias químicas en la industria alimentaria puede convertirse en un problema de salud pública que las autoridades administrativas no deben descuidar, ya que su influencia incide en el rendimiento escolar y laboral, sólo por citar algunos ejemplos.

Por reforma publicada en el DOF del 5 de enero de 2001 se adicionaron dos artículos, el 199 bis y el 464 bis para sujetar a control sanitario a las



instituciones que tengan por objeto recibir donaciones de alimentos y el suministro o distribución de ellos, con la finalidad de satisfacer las necesidades de nutrición y alimentación de los sectores más desprotegidos del país.

Tales instituciones deberán contar con establecimientos que reúnan las condiciones sanitarias adecuadas para el manejo de alimentos; personal capacitado y equipo para la conservación, análisis bacteriológico, manejo y transporte higiénico de alimentos; realizar oportunamente su distribución a fin de evitar su descomposición, contaminación o alteración, y las medidas de control sanitario que les señale la autoridad. Se considerará responsable exclusivo del daño que cause el suministro de alimentos en descomposición a la persona que por razón de su cargo en la institución de que se trate autorice u ordene tal distribución.

Este ordenamiento establece las sanciones por infracciones administrativas así como los delitos en que se puede incurrir; además de aquellas faltas señaladas en sus diversos reglamentos, para lo cual concede acción popular a cualquier persona, en la denuncia de hechos, actos u omisiones que representen riesgo o provoquen daños en la salud de la población. Más sobre esta ley se verá en el siguiente capítulo cuando relacione educación con salud.

### 3.5.1 REGLAMENTO DE CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

Publicado en el DOF el 9 de agosto de 1999, tiene por objeto la regulación, control y fomento sanitario del proceso productivo, importación y exportación, así como de las actividades, servicios y establecimientos relacionados con diversos productos alimenticios incluidos los biotecnológicos, edulcorantes, aditivos, suplementos alimenticios y bebidas alcohólicas. Corresponde a la SS fijar las características que debe reunir un producto para ser considerado alimento o cualquier otra clasificación. Versa sobre las características y condiciones sanitarias del etiquetado, la transportación y los

establecimientos relacionados, autorizaciones, avisos, certificados, verificación, medidas de seguridad y sanciones.

### 3.5.2 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE PUBLICIDAD

Se publicó en el DOF del 4 de mayo de 2000. Por cuanto en este trabajo enfatizo la información adecuada al consumidor y partiendo de la base de que cualquier alimento contiene algunos nutrientes, pero además puede llevar gran cantidad de aditivos, placebos, residuos que desconocemos y que influyen en nuestro desempeño físico y mental, me detendré en mencionar que la publicidad ha de ser congruente con las características o especificaciones que establezcan los productos objeto de la misma, por lo tanto no deberá atribuirles, entre otras posibilidades, cualidades nutritivas que no correspondan a su función o uso así como indicar o inducir a creer, explícita o implícitamente, que el producto cuenta con los ingredientes o las propiedades de las cuales carezca (artículo 6 fracciones I y III).

Es obligación del anunciante comprobar, cuando así lo requiera la Secretaría de Salud, las aseveraciones sobre las propiedades nutritivas de los productos o servicios (artículo 11). Es común entre los publicistas utilizar el término 'saludable' en relación a un alimento, independientemente que contenga o no vitaminas y nutrientes, sin embargo, el consumidor, al escuchar esta palabra, supone que el producto le reportará beneficios a su salud. Es por ello que la vigilancia de las autoridades se torna indispensable.

Un título completo, el tercero, está dedicado a la publicidad de alimentos, suplementos alimenticios y bebidas no alcohólicas; la publicidad en este sentido no deberá desvirtuar ni contravenir las disposiciones que en materia de educación nutricional, higiénica y de salud establezca la Secretaría de Salud (artículo 20). ¿Cuál es la política de educación nutricional establecida por esta Secretaría? y ¿cuáles son sus alcances?.

Además la publicidad en esta materia no deberá:

- a) inducir o promover hábitos de alimentación nocivos para la salud;
- b) afirmar que el producto llena por sí solo los requerimientos nutricionales del ser humano;
- c) atribuir a los alimentos industrializados un valor nutritivo o superior o distinto al que tengan;
- d) realizar comparaciones en menoscabo de las propiedades de los alimentos naturales, y
- e) expresar o sugerir, a través de personajes reales o ficticios, que la ingestión de estos productos proporciona a las personas características o habilidades extraordinarias. (artículo 22 fracciones I a V).

Se deberán incluir mensajes precautorios sobre la condición del producto así como mensajes promotores de una alimentación equilibrada, aunque existe la opción para el anunciante de no incluir mensajes en audio, cuando en el propio anuncio se promueva dicha alimentación; tales mensajes podrán ser sustituidos por otros informativos, siempre que:

- a) los haya convenido expresamente con la Secretaría de Salud;
- b) el mensaje se refiera a los riesgos para la salud que representa el producto o servicio, a la promoción de hábitos nutricionales o higiénicos, a la prevención de accidentes, a la lucha contra las adicciones o a otros contenidos de importancia que determine la Secretaría;
- c) el número de estos mensajes esté acordado previamente con la Secretaría con relación al número total de anuncios comerciales de la campaña publicitaria, y que
- d) en ningún caso la proporción que se acuerde podrá ser menor al cinco por ciento para los mensajes que promuevan hábitos higiénicos o nutricionales (artículos 23 y 24 fracciones I a III).

La sustitución de informativos no parece del todo conveniente, sirva un ejemplo, podemos ver que en la publicidad gráfica de refrescos embotellados (a la vista en los camiones que los transportan) se lee un mensaje promotor de hábitos higiénicos: "Por tu salud, lávate las manos". Ya que no se trata de la misma cosa ingerir una bebida que sólo calma la sed sin ser nutritiva y lavarse las manos, considero que el mensaje debería versar sobre propósitos nutritivos únicamente, máxime que nuestro país es altamente consumidor de este tipo de bebidas que incluso sustituyen la falta de agua en algunas regiones.

A pesar de que la ley y el reglamento así lo establezcan, la condición de los productos ofrecidos en el mercado no es del todo clara para el consumidor, a modo de ejemplo tenemos los edulcorantes como el aspartame producido por el consorcio farmacéutico Monsanto comercializado como *NutraSweet*, *Equal* y *Spoonful* (entre otras marcas), incluido en diferentes productos dietéticos o *lights* (refrescos, yoghurts, dulces y otros más). Si bien en la etiqueta deben detallarse los ingredientes que cada producto contiene, para el gran número de los consumidores resultan las más de las veces nombres extraños, desconocidos para casi todos, además de que no se conocen los efectos de muchos de ellos, por la falta de información oportuna al respecto.

Se ha dicho que el aspartame produce intoxicación por el metanol en su contenido que, incluso a temperaturas mayores a 86° *farenheit*, se transforma en formaldehído y luego en ácido fórmico de la misma clase de tóxicos que el cianuro y el arsénico; además de estar presente la fenilalanina. Se cree que el metanol está incluido en más de 5000 productos alimenticios. Al aspartame se le atribuye cambiar la química cerebral, atacar el sistema nervioso y propiciar Alzheimer, lupus y diversas enfermedades neurológicas, con síntomas tales como pérdida de memoria, confusión, serias pérdidas de visión; así como diagnósticos equivocados de esclerosis múltiple.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Nancy Markle (doctora), "Denuncian la muerte lenta por el Aspartame" *Novedades*, México 15 de enero de 2001, A-16.

Otro ejemplo, en el mes de marzo de 2002 fue muy comentado el caso del clenbuterol en el ganado vacuno. Se trata de una sustancia usada tradicionalmente como fármaco en las enfermedades respiratorias de los seres humanos que imita la acción de la adrenalina al dilatar los bronquios, aunque a dosis excesivas aparece taquicardia. Utilizado en el ganado aumenta la masa muscular, reduce la grasa, acelera el proceso de engorda y torna más oscuro el color de la carne, pero se aloja y metaboliza en el hígado de la res. Al ingerirse en mayor o menor medida por el ganado, ya que se mezcla en palas con su alimento sin una adecuada homogeneización, puede intoxicar al ser humano que lo consume produciendo vértigo, cefalea, ruborización súbita, fiebre, sensación de ansiedad, temblor de manos y a dosis mayores pérdida del conocimiento y elevada taquicardia, aunque sea difícil llegar a esos niveles porque se necesita ingerir gran cantidad, no deja de ser nocivo para la salud a grado tal que, con anterioridad a las intoxicaciones recurrentes, la SAGARPA publicó en el DOF el 11 de octubre de 2000, la NOM-061-ZOO-1999, prohibiendo su uso y el de otros fármacos como cloramfenicol, sulfametazina, furazolidona, furaltadona, nitrofurantolna, furadantina, nitrofurazona y furantolna; cristal violeta como fungicida en materias primas y producto terminado; cumarina en saborizantes artificiales; pigmentantes sintéticos del grupo de los sudantes así como de todos aquellos ingredientes y/o aditivos alimenticios que comprobadamente pueden ser nocivos para la salud pública o representen riesgo zoonosario, y que no cuenten con el soporte técnico correspondiente para su empleo en la nutrición de los animales. No obstante, a causa de los repetidos casos de intoxicación presentados, en el año 2002 dicha Secretaría, a través del Servicio Nacional de Salud, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) emitió la norma de emergencia: NOM-EM-015-ZOO-2002 en cuanto a las especificaciones técnicas para el control de químiclos farmacéuticos en los animales. Si bien ningún país está exento de que este tipo de situaciones se presenten, la efectiva labor de las autoridades e inspectores sanitarios disminuye considerablemente los riesgos.

Por cuanto hace a la publicidad de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas, deberá ajustarse a la autorización para su venta y suministro, así como a las normas oficiales mexicanas y a la clasificación que la SS publique en el DOF. No se podrá realizar publicidad de estos productos cuando, entre otras cosas, exalte las sustancias que contiene si contaminan el ambiente; cuando asocie su aplicación o empleo con alimentos, utensilios domésticos u objetos que, una vez contaminados, representen un riesgo para la salud humana (artículos 66 y 68).

Tratándose de productos biotecnológicos, la publicidad no podrá, entre otras cosas, presentarlos como indispensables para la vida humana ni como superiores a los productos convencionales o a los productos similares no obtenidos biotecnológicamente (artículo 70). Al efecto, la Secretaría determinará mediante acuerdo la información y las leyendas precautorias. No es común ver o saber de alguno de estos avisos.

La publicidad relativa a las figuras manifestadas, hecha excepción de los alimentos, requiere permiso de la SS, con la salvedad de la información técnica de los plaguicidas, asimismo de los nutrientes vegetales cuando sean utilizados como materia prima (artículo 79).

La publicidad de alimentos requiere presentar aviso ante la Secretaría dentro de los cinco días posteriores al inicio de la difusión publicitaria. (artículos 86 y 87). Me parece que 5 días de penetración publicitaria de un producto puede causar daños a una sociedad desinformada y malinformada, habida cuenta que el comportamiento del consumidor es muy dinámico (sin soslayar que indudablemente desempeña un papel vital en la economía) y las más de las veces perfila su consumo a aquello con lo que quiere asemejarse, especialmente el consumidor individual, cuyas necesidades son exploradas y hasta explotadas hábilmente por la mercadotecnia que, aunque se discute, llega incluso a crearlas. Siendo el caso de que un anuncio en materia de alimentos fuese engañoso, es

aconsejable que la Secretaría ordene al anunciante, además de la cancelación del anuncio y la sanción correspondiente, que por un tiempo determinado:

"corra una serie de anuncios correctivos en un esfuerzo por eliminar cualesquier efectos residuales de las afirmaciones engañosas sobre los consumidores. El principal propósito de la publicidad correctiva es desvanecer las impresiones erróneas creadas por la publicidad engañosa y ayudar a los consumidores a que tomen decisiones sobre productos con mayor información."<sup>226</sup>

Además, esta medida conlleva un propósito implícito, imponer sanciones diseñadas para desalentar a los comercializadores hacia un patrocinio deliberado e irreflexivo de tales anuncios.<sup>227</sup> De entre las sanciones que se les impongan, probablemente esta sea la más eficaz para evitar prácticas engañosas frecuentes cuyo fin es incrementar las ventas de una marca; siempre que el anuncio correctivo sea elaborado en un formato claro que no confunda más al consumidor y que le resulte atractivo para que forme nuevas cogniciones para su retención. Por otra parte, valdría meditar en el destino específico de las sanciones económicas, ya que podrían utilizarse en la investigación de nuevas tecnologías en materia de alimentos.

El consumo de alimentos se practica, las más de las veces, sin tener suficientes elementos para discernir si son o no convenientes a la salud, ya que son muchos los consumidores que carecen de los conocimientos necesarios para entender su contenido nutricional, cuando es el caso de que aparezca en el empaque, práctica cada vez más generalizada, pero que no sucede con todos los alimentos, por ejemplo, los frescos, de ahí que el cuidado que ello amerita corresponda primordialmente a las autoridades, no en un afán paternalista, si no en la función correspondiente a generar una sociedad que esté en posibilidad de tener un mejor conocimiento y así emitir un juicio antes de consumir aquellos

<sup>226</sup> Schiffman, León G. y Lazar Kanuk, Leslie. Comportamiento del Consumidor, trad. de Jaime González Mont Araiza, 3ª ed., Prentice-Hall Hispanoamericana, México 1991, pp. 704-705.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

productos que, además de perjudicar su salud, también perjudiquen el bolsillo por el elevado costo que representan; por un lado se requiere facilitar al consumidor educación y suficiente información que le permita tomar decisiones correctas al momento de la compra del producto, pero por otro y de manera muy importante, es necesario que las autoridades apliquen con mano firme las normas preventivas y correctivas. Ejemplos de lo primero, lo es la Revista del Consumidor publicada por la Procuraduría Federal del Consumidor así como los correspondientes programas radiofónicos y televisivos que, no obstante su importancia, desgraciadamente son escasos y de baja difusión en el país.

En un primer acercamiento se observa que la norma jurídica establece prohibiciones respecto al manejo publicitario de los productos, que si bien podrían mejorarse, permiten mantener bajo control la publicidad; tal vez el problema resida en el ejercicio de este control, acaso en los mecanismos idóneos de información al público que eviten la publicidad engañosa que se presenta de diversas maneras, por ejemplo, en los empaques confusos. Tema por demás interesante, pero que rebasa el propósito de esta investigación.

### 3.6 LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

No cabe duda que el consumidor es un factor integral en el flujo y en el receso de las economías de mercado, que las decisiones que tome afectan la demanda de materia prima, de transporte, de producción, de servicios, la creación de empleos y varias cosas más; sin embargo, es un sector a merced de intereses que lo rebasan y frente a los cuales precisa de protección, lo cual es de interés público y específicamente de vigilancia administrativa. La Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el DOF del 24 de diciembre de 1992, surgida con un claro sentido social ordenado por el artículo 28 constitucional federal al cual ya me he referido, tiene por objeto de acuerdo a su artículo 1º promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, que la ley define como las personas físicas o morales que adquieren, realizan o disfrutan

como destinatarios finales, bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

Dispone como principios básicos en las relaciones de consumo, entre otros, los siguientes:

- a) la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
- b) la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger, y
- c) la información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representan.

Las reformas que ha tenido la han apartado de su espíritu social inicial y la han tornado ineficaz para la defensa de los derechos básicos del consumidor, es necesario retornar a ese ánimo si lo que se pretende realmente es la defensa de un sector débil de la sociedad y la búsqueda del razonable equilibrio entre consumidores y proveedores.

La ley dispone la existencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, un organismo descentralizado federal, que retomará en el capítulo cuarto, cuyo objeto es, de acuerdo con el artículo 14 fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, prestar un servicio social, además de la vigilancia del cumplimiento de la ley y, en su caso, la aplicación de sanciones.

### **3. 7 LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y DIVERSAS LEYES ESPECÍFICAS**

La Ley de Vías Generales de Comunicación es una ley básica destinada a normar integralmente la materia de comunicaciones, publicada en el DOF el 19

de febrero de 1940, a la fecha multirreformada especialmente a partir de la celebración y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se han extraído y puede decirse dispersado, diversas partes que han dado vida a leyes específicas en las materias de aviación civil, aeropuertos, caminos, puentes y autotransporte federal, servicio ferroviario, puertos y navegación y sus reglamentos; todas ellas vías generales de comunicación, relacionadas con esta investigación, sujetas a concesiones o a permisos así como los servicios conexos ya por tierra, agua o espacio aéreo, sean empresas porteadoras o particulares, personas morales o físicas constituidas conforme a las leyes mexicanas dedicadas a esta actividad de jurisdicción federal que presten al público el servicio de carga y transportación de gran importancia en la distribución adecuada y oportuna de los alimentos. El transporte nos ha acercado a todos y en todas partes del mundo, pero las desigualdades son extremas, en nuestro país hay un considerable número de comunidades que carecen de vías de comunicación adecuadas y por lo tanto no cuentan con el abasto oportuno y suficiente de alimentos que ven encarecido su precio por las dificultades para su transportación.

El objeto de la Ley de Aviación Civil (DOF del 12 de mayo de 1995) es regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional que es una vía general de comunicación sujeta al dominio de la Nación, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil, por ejemplo, el transporte aéreo de carga, y de Estado.

La clasificación de aeronaves mexicanas dispuesta por el artículo 3 incluye tanto a las civiles como las de Estado, sean:

- a) De servicio al público: las destinadas a la prestación al público de un servicio de transporte aéreo regular o no regular, nacional o internacional;
- b) Privadas: las utilizadas para usos comerciales diferentes al servicio público o para el transporte particular sin fines de lucro;



- c) Las de propiedad o uso de la federación distintas de las militares; las de los gobiernos estatales y municipales, y las de las entidades paraestatales, y
- d) Las militares que son las destinadas o en posesión del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Conforme al artículo 27 dentro del transporte aéreo privado comercial, aquel destinado al servicio de una o más personas físicas o morales, distintas del propietario o poseedor de la aeronave, se encuentran los servicios aéreos especializados de aerofotografía, aerotopografía, publicidad comercial, fumigación aérea, provocación artificial de lluvias y capacitación y adiestramiento, entre otros. Estos servicios pueden ser prestados por aeronaves extranjeras.

Cabe señalar que las empresas de aviación gozan de subsidios de acuerdo a la Ley de Subsidios para Empresas de Aviación (DOF del 31 de octubre de 1932) dirigida a fomentar la aviación comercial. El subsidio opera a favor de compañías establecidas en la República con servicios regulares de pasajeros y carga, de acuerdo a los requisitos establecidos en la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La Ley de Aeropuertos<sup>228</sup> es de mencionarse por cuanto regula lo relacionado con los aeródromos civiles (incluidos los aeropuertos) de servicio al público o de servicio particular, entendiéndose por éstos las áreas definidas de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves.

Se permite la inversión extranjera hasta el 49% del capital de las sociedades concesionarias o permisionarias, sin embargo, actualmente este porcentaje puede ser mayor, previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que la extenderá siempre que se propicie el desarrollo

---

<sup>228</sup> DOF del 22 de diciembre de 1995. EL Reglamento de la Ley de Aeropuertos se publicó en el DOF del 17 de febrero del 2000.

regional y tecnológico, y se salvaguarde la integridad soberana de la Nación, según su artículo 19.

El uso de aeródromos civiles y la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios ha de prestarse prioritariamente a las aeronaves militares y a aquellas que apoyen en caso de desastres (artículo 49) casos en los cuales se transporta, entre otras cosas, alimentos que pueden ser perecederos.

El objeto de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (DOF del 22 de diciembre de 1993) es regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos o carreteras que entronquen con algún camino de país extranjero; los que comuniquen a dos entidades federativas y los que en su totalidad o mayor parte sean construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal por particulares, estados o municipios, así como de los puentes nacionales (construidos por la Federación) o internacionales.

A las concesiones para construir caminos y puentes se agregan aquellas para operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales por 30 años prorrogables por un período similar a mexicanos o sociedades mexicanas constituidas conforme a las leyes de nuestro país. Operar y explotar el servicio de autotransporte federal de carga requiere de permiso otorgado por tiempo indefinido. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la dependencia encargada de llevar el registro de las sociedades que prestan servicios de autotransporte o sus servicios auxiliares. Relacionado con esta ley está el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales publicado en el DOF el 10 de junio de 1975, de interés por lo que se refiere al transporte de alimentos y el tránsito de vehículos agrícolas.

La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario<sup>229</sup> es una ley expedida a raíz de la reforma al artículo 28 constitucional federal para extraer de las áreas estratégicas a los ferrocarriles que ahora forman parte de las áreas prioritarias<sup>230</sup>, por lo tanto, se permiten concesiones o permisos a personas morales mexicanas que pueden contar en su capital hasta el 49% de inversión extranjera para explotar este servicio al público, aunque igualmente mediante resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ese porcentaje puede ser mayor. Dichas concesiones se otorgarán por 50 años pudiendo prorrogarse una o más veces sin rebasar otros 50 años, lo que las convierte prácticamente en vitalicias. Los permisos para terminales de carga y transbordo, tranvases de líquidos y servicios auxiliares, se pueden otorgar tanto a empresas como a personas físicas mexicanas. A las entidades federativas, municipios y entidades paraestatales de la administración pública federal se les podrá otorgar asignaciones sujetas al trámite de las concesiones, pero exentas del procedimiento licitatorio (artículos 10, 11 y 17).

La operación ferrocarrilera se centra en la carga y los sectores agrícola, industrial y mineral son los más importantes dependiendo de la vía de que se trate. Particular interés reviste la promoción que el gobierno federal haga para la prestación de este servicio en las comunidades aisladas que no cuentan con otro medio de transporte, casos para los que se asignará un subsidio a los concesionarios (artículo 43). El énfasis en esta promoción medirá el interés de las autoridades federales en paliar las dificultades de comunicación de aquellos municipios aislados. Grave problema es la provisión de este y otros servicios

---

<sup>229</sup> D.O. F. del 12 de mayo de 1995. El Reglamento del Servicio Ferroviario se publicó en el DOF el 30 de septiembre de 1996.

<sup>230</sup> De acuerdo al artículo cuarto transitorio de la ley en comento, Ferrocarriles Nacionales de México, organismo público descentralizado federal, continuó administrando y operando los ferrocarriles mexicanos al amparo de su ley orgánica (DOF 14 - I -1985), hasta en tanto el Estado mexicano otorgó las concesiones y permisos a terceras personas. Una de las principales empresas concesionarias en la actualidad es TFM, S.A. de C.V. El día 4 de junio de 2001 se formalizó esta situación al publicarse el decreto por el que se declaró extinguido este organismo y se abrogó su ley orgánica. Ferrocarriles Nacionales de México conservó su personalidad jurídica exclusivamente para efectos de liquidación que se realizó de acuerdo a las bases publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio del mismo año.

públicos a las comunidades rurales dispersas y distantes geográficamente, en localidades con menos de 500 habitantes.

Además de las leyes mencionadas, resultan importantes las Leyes de Puertos y de Navegación por cuanto al tráfico de cabotaje y altura de alimentos y el establecimiento, uso, aprovechamiento, operación y explotación de instalaciones portuarias especializadas, p. ej. en granos, medio en el que destaca la empresa TMM, S.A.

Las terminales marítimas, fluviales, aéreas y terrestres de ferrocarriles y de autotransporte de pasajeros y de carga, sus establecimientos y casetas de peaje en las carreteras federales, así como las embarcaciones, aeronaves, carros de ferrocarril y el autotransporte de pasajeros y de carga son objeto, de acuerdo al artículo 1347 del Reglamento de la ley General de Salud en materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, de control sanitario por parte de la Secretaría de Salud.

### 3.8 LEY DE INVERSION EXTRANJERA

Publicada en el DOF del 27 de diciembre de 1993, tiene por objeto determinar reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que contribuya al desarrollo nacional. Interesa al tema porque si bien el artículo 4 permite que la inversión extranjera pueda participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas (excepto en las áreas estratégicas), el artículo 7 indica el porcentaje límite de tal participación en determinadas actividades, hasta el 10% en sociedades cooperativas de producción; hasta el 49% en acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales; pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura, administración portuaria integral, servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior y sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y cabotaje. Por lo que hace al campo y a los espacios acuáticos, tales limitantes tienen la intención de salvaguardar la soberanía nacional, a través de la protección al territorio y a sus

recursos; no obstante existan los testaferros, debe tenerse en cuenta que hoy día a las empresas transnacionales no les es tan importante la propiedad de la tierra sino lo que en ellas se produce. El campo está particularmente necesitado de alta tecnología, por lo que es imperioso encontrar los mecanismos adecuados para incentivar la inversión en ese sector sin comprometer los recursos y la seguridad nacionales, como parte importante de políticas agropecuarias eficaces.

Hay que tomar en cuenta que por resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en algunos casos ese límite puede obviarse, lo cual resulta comprensible por la imperiosa necesidad que tiene el país de alta tecnología, no obstante, no hay que perder de vista que siempre será preferible estimular la inversión mexicana antes que privilegiar la extranjera particularmente necesaria en los países en vías de desarrollo; como quedó apuntado páginas atrás tal aprobación se extenderá siempre que se propicie el desarrollo regional y tecnológico, y se salvaguarde la integridad soberana de la Nación.

### 3.9 LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA<sup>231</sup>

Es ley reglamentaria del artículo 28 constitucional federal protectora de la libre concurrencia en las actividades de carácter económico, salvo las reservadas directamente al Estado, prohíbe los monopolios, los estancos y las extensiones de impuestos; los primeros reflejan la situación de un mercado en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio y controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; los estancos se refieren a la prohibición para la venta libre de algunas cosas o la acotación de aquella poniendo tasa y precio a que fijamente se han de vender, históricamente se aplicaba a los monopolios de Estado<sup>232</sup>; y las exenciones de impuestos están prohibidas en virtud de que estos deben ser proporcionales y equitativos, de acuerdo al artículo 31 fracción IV constitucional.

<sup>231</sup> DOF del 24 de diciembre de 1992. Su reglamento se publicó el 4 de marzo de 1998.

<sup>232</sup> Instituto de Investigaciones jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, reimp. de la 2ª edición, México, UNAM-Porrúa, 1997, pp. 1342 y 2151, colaboraciones de Ma. del Refugio González y Marcos Kaplan.

La ley obedece al modelo de economía abierta, por lo tanto pretende igualdad jurídica entre los competidores, de modo que promueve la eficiencia económica. Su espíritu es proteger el proceso productivo y no precisamente a los competidores, de modo que se eviten concentraciones de capital que asfixien a las organizaciones productoras. En su creación se percibe la influencia de las negociaciones del TLCAN. Dispuso la creación de la Comisión Federal de Competencia como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, encargado de aplicar la ley, investigar y sancionar las prácticas monopólicas así como prevenir las concentraciones entre agentes económicos. Por concentración la ley contempla, en su artículo 16, la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades y activos en general; a mayor abundamiento el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>233</sup> la define como el fenómeno jurídico y económico, mediante el que dos o más empresas o sociedades civiles o mercantiles, inciden en un solo centro de decisión, sea para efectos puramente administrativos, o para la consecución de un fin socioeconómico o únicamente económico.

### 3.10 LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS

Vistos páginas atrás los fundamentos constitucionales en materia de tratados y en tanto nuestro país ha concurrido a la celebración de varios de ellos relacionados con alimentación, corresponde estudiar la definición legal de las figuras incluidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el DOF del 2 de enero de 1992. El artículo 2 fracción I, primer párrafo dispone que tratado es:

el convenio regido por derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su

---

<sup>233</sup> Idem, p. 562. Colaboración de Miguel Acosta Romero.

denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Puede decirse que este artículo reproduce la definición contenida en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en el artículo 2 parte 1 inciso a, que dispone:

Tratado es el acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Nuestro país es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ratificada el 25 de septiembre de 1974 y vigente desde el 27 de enero de 1980. El vocablo 'tratado' se considera internacionalmente como el más adecuado para referirse a aquellos instrumentos por los que se celebre un compromiso internacional sobre los que existe una gran variedad de denominaciones, por ejemplo, convenio, acuerdo, resolución, pacto, carta compromiso y concordato, entre otros.

Pero, lo que esta Convención no incluye es el acuerdo interinstitucional por el cual la ley en comento entiende, de conformidad con el artículo 2 fracción II:

El convenio regido por Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que lo suscriben.

La existencia en la ley de este tipo de acuerdos ha sido calificada de anticonstitucional. La celebración, aprobación y ratificación de tratados

corresponde al Ejecutivo Federal y al Senado de la República, como ya mencioné el artículo 117 prohíbe a las entidades federativas celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; es decir, se trata de competencia federal únicamente, razón por la que se descarta la participación estadual o municipal en la permisión de estos acuerdos.

A lo que se agrega que las dependencias de la administración pública federal, estadual o municipal carecen de personalidad jurídica, pues ésta corresponde al Estado quien la ejerce por medio de sus órganos-servidores públicos, los cuales poseen competencia, es decir, grado de facultades conferida por la ley, de ahí que no es acertado, jurídicamente, que una dependencia que carece de personalidad pueda celebrar convenios con su similar extranjera (que es probable que se encuentre en igual circunstancia) derivados de un tratado previamente aprobado y más lo es, que lo celebre a pesar de no haber tratado previo.

En la actualidad la figura de los convenios sean de intercambio económico, cultural, turístico, etcétera, es más utilizada que la del tratado; estos convenios, los acuerdos ejecutivos a similitud de los *executive agreements* de los Estados Unidos, permiten amplio margen de acción al Presidente de la República. Alonso Gómez – Robledo Verduzco se pregunta si con estos acuerdos que, como se expresó en la exposición de motivos de la ley que nos ocupa, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado pues no son ley suprema de la Nación, se trata de:

"querer legalizar ciertas prácticas viciosas como la famosa práctica de los 'acuerdos ejecutivos', que permiten al presidente tranquilamente desembarazarse del espectro que significaría un posible veto del senado, o sencillamente actuar libremente de todo control legislativo" <sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> " El Régimen Jurídico de los Tratados en México y el artículo 133 Constitucional" en Problemas Actuales del derecho Constitucional (estudios en homenaje a Jorge Carpizo) UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México 1994, pp. 166-167.



En su opinión, estos acuerdos no son otra cosa que los acuerdos ejecutivos (*executive agreements*) llamados también simplemente acuerdos, que si en Estados Unidos se celebran (sin discutir en este momento el rechazo que provoquen) se debe a que la costumbre es fuente preponderante del sistema angloamericano, cosa distinta sucede en el orden jurídico mexicano, y si por el número de acuerdos celebrados por el Ejecutivo se pensara que se ha generado una "costumbre constitucional", esto es falso y soporta su dicho citando a Jorge Carpizo:

"...una costumbre constitucional (en México) no puede derogar un precepto de la Constitución o una tesis jurisprudencial por dos razones: la primera que es la importante, la norma constitucional sólo puede ser alterada o abrogada a través del procedimiento que la propia Ley Fundamental señala para su reforma. Este principio se deriva del artículo 135 constitucional, y del aspecto rígido y formal de la propia Constitución... La segunda razón se encuentra en que incluso en el derecho privado mexicano no existe la costumbre derogatoria. Así el Código Civil en su artículo 10, establece que contra la observancia de la ley, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario".<sup>235</sup>

El citado artículo 2, fracciones III a VIII se ocupa de las figuras *Firma ad Referéndum*, acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación; *aprobación*, acto que corresponde al Senado; *ratificación, adhesión o aceptación*, acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado; *plenos poderes*, los otorgados por el Presidente de la República para designar a una o varias personas que representen a nuestro país en cualquier acto relativo a la celebración de tratados; *reserva*, declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del mismo en su

---

<sup>235</sup> Ibidem.

aplicación en nuestro territorio, y *organización internacional* la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.

El contenido de un tratado reviste especial y delicada atención en los aspectos de competencia desleal, prácticas monopólicas, competitividad, prácticas de protección, entre otros, por tanto, es altamente recomendable y necesaria una reforma constitucional para que una vez que un tratado sea aprobado por la Cámara de Senadores, pueda posteriormente ser revisado anualmente por ella, especialmente en aquellos aspectos que afectan sustancialmente la economía nacional, habida cuenta que la Corte los ha colocado jerárquicamente por encima de las leyes federales.

### 3.11 LEY DE PESCA

La Ley de Pesca publicada en el DOF del 25 de junio de 1992, es reglamentaria del artículo 27 constitucional federal, en lo relativo a la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales que constituyen la flora y la fauna marítimas; su objeto es garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración (art. 1).

De acuerdo a la ley, la actividad pesquera se clasifica atendiendo a la captura o extracción sea pesca comercial, de fomento, didáctica, deportivo-recreativa y pesca de consumo doméstico; o al cultivo o acuacultura con fines comerciales, de fomento o didácticos, para lo cual es necesario, según sea el caso, obtener una concesión, permiso o autorización.

Por pesca se entiende conforme al artículo 29 del Reglamento:

El acto de extraer, capturar, recolectar o cultivar, por cualquier procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua, así como los actos previos o posteriores relacionados con ellas.

Acuicultura<sup>236</sup>, de acuerdo con el artículo 101 del Reglamento es el:  
Cultivo de especies de la flora y fauna acuáticas mediante el empleo de métodos y técnicas para su desarrollo controlado en todo estadio biológico y ambiente acuático.

Tanto la pesca comercial que se realiza con el propósito de obtener beneficios económicos como la acuicultura comercial practicada en cuerpos de agua de jurisdicción federal, con idénticos fines, son una de las principales fuentes alimenticias de la Nación.

Conforme al artículo 3 fracción I de la Ley y 17 de su Reglamento, publicado en el DOF del 29 de septiembre de 1999, la SAGARPA elabora, publica y mantiene actualizada la Carta Nacional Pesquera (DOF del 17 de agosto del 2000) que es el inventario de recursos pesqueros en aguas federales susceptibles de aprovechamiento que sirve de base para la toma de decisiones en la administración de dichos recursos, pero corresponde a la SEMARNAT sancionarla. Además, la fracción V dispone como atribución de la SAGARPA dictar las medidas tendientes a la protección de los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción, así como establecer vedas totales o parciales referentes a estas especies, y conforme a la fracción VI, corresponde a dicha Secretaría, fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca en coordinación con la SEMARNAT; regular la creación de áreas de refugio para la protección de especies acuáticas, y establecer las épocas y zonas de veda. La protección a las especies marinas ha de relacionarse con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y que propició, entre otros, el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que pescan en Alta Mar, adoptado durante la 27ª conferencia general de la FAO en

---

<sup>236</sup> El término acuicultura empleado a lo largo de la ley y del reglamento no es gramaticalmente el correcto, en su lugar debería utilizarse acuicultura que en sentido general es la cría y explotación de recursos animales o vegetales en el medio acuático.

Roma, Italia, el 24 de noviembre de 1993, aprobado por la Cámara de Senadores el 10 de noviembre de 1998 por decreto publicado en el DOF el 30 de diciembre del mismo año, ratificado el 7 de enero siguiente y publicado en el DOF el 4 de agosto de 2000.

Una ley relacionada con esta materia es la Ley Federal del Mar (DOF del 8 de enero de 1986) reglamentaria del artículo 27 constitucional, párrafos cuarto, quinto sexto y octavo, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas, su aprovechamiento económico y la protección y preservación de los recursos marinos. Además del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (conocido como Reglamento de la Ley del Mar, publicado el 21 de agosto de 1991), en cumplimiento a la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Navegación y la Ley de Vías Generales de Comunicación, en lo relacionado al uso, aprovechamiento, control, administración, inspección y vigilancia de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas así como los bienes que formen parte de los recintos portuarios que estén destinados para instalaciones y obras marítimo portuarias.

### 3.12 LEYES SOBRE GANADERÍA, ASOCIACIONES AGRÍCOLAS, DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, VARIEDADES VEGETALES Y SEMILLAS

Un rubro importante lo constituyen la ganadería, las asociaciones agrícolas, el desarrollo rural sustentable, las variedades vegetales y las semillas. La aplicación de estas leyes corresponde a la SAGARPA que se coordinará con dependencias y entidades de la administración pública federal así como con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

### 3.12.1 LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS<sup>237</sup>

Su objeto es establecer las bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las organizaciones ganaderas integradas para la protección de los intereses de sus miembros, además de señalar los criterios que sustenten el desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización de los productos ganaderos.

La ley, en su artículo 4, contiene diversas definiciones, a partir de una de ellas, organización ganadera, se definen otras, para distinguir aquella de estas, he usado las cursivas. *Organización ganadera son las asociaciones ganaderas locales generales* (agrupación de ganaderos dedicados a la explotación racional de cualquier especie animal en un municipio determinado) y *especializadas* (organizaciones de ganaderos dedicados a la crianza de una especie animal determinada en un municipio), *las uniones ganaderas regionales generales y estatales* (organización que agrupa a cuando menos el 30% de las asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado), *especializadas* (aquellas que agrupan a cuando menos el 40% de las asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado) y *la confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas* (organización que agrupa a las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas), *todas ellas constituidas en los términos de la ley.*

Además de las señaladas se dan otras: región ganadera, aquella zona que determine la SAGARPA por sus características geográficas y económicas, y unidades de producción individual y colectiva, aquellas explotadas por una persona física o por las personas morales.

El objeto de las organizaciones ganaderas, dispuesto en el artículo 5 es amplio, destaca: promover la integración de la cadena producción-proceso-comercialización para el abastecimiento de los mercados; fomentar el consumo de los productos de origen animal nacionales e inducir la participación en el

---

<sup>237</sup> DOF del 6 de enero de 1999. Abrogó la Ley de Asociaciones Ganaderas de 1936.

comercio exterior; intervenir como órgano de consulta en la autorización de cupos de importación del sector; difundir beneficios financieros a sus asociados; en esta medida se reconoce a las organizaciones ganaderas como organizaciones auxiliares de crédito para el apoyo de sus miembros y el logro de sus propios objetivos como entidades económicas. Si los objetivos anteriores son importantes, los siguientes comparten este mismo calificativo: propugnar por la instalación, en los lugares que crean convenientes, de plantas empacadoras, pasteurizadoras, refrigeradoras, cardadoras<sup>238</sup>, lavadoras y aquellas necesarias para la industrialización, conservación y comercialización de los productos ganaderos; proponer la elaboración de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas en las materias de producción ganadera y sanidad animal ante las autoridades competentes y promover su aplicación para garantizar la oferta de productos ganaderos de calidad; representar los intereses comunes de los asociados ante toda clase de autoridades; establecer fideicomisos con objeto de promover el consumo de productos y subproductos pecuarios, la racionalización de sus excedentes temporales y el fortalecimiento del sector pecuario para mantener y expandir los usos domésticos y exteriores de la producción nacional, y ser, según el artículo 14, organizaciones de consulta y colaboración del Estado a quien proporcionan, cuando se les solicite, información sobre censos ganaderos, padrón de productores y otras consultas y servicios ganaderos.

Por disposición del artículo 7 y 16 las organizaciones ganaderas no pueden tener carácter lucrativo; gozan de personalidad jurídica y de la presunción legal de ser representativas de la producción pecuaria de la localidad o región de que se trate, aunque, de acuerdo al artículo 11, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía y tendrán en todo tiempo el derecho de ingresar a la Confederación cuya sede es la capital de la República, según el artículo 10.

---

<sup>238</sup> Cardar es preparar con la carda materia textil para el hilado, siendo carda el instrumento dispuesto para el hilado de la lana.

Existe el registro de las multitudes organizaciones, en el cual se asienta el acta constitutiva y los estatutos de las mismas, el número e identidad de sus afiliados en su caso, liquidación y disolución, y los actos que modifiquen sus inscripciones, el registro de los fierros, marcas y tatuajes autorizados en los municipios por la delegación correspondiente.

Entre otras sanciones, la falta de coadyuvancia con la autoridad en materia de sanidad animal y en la elaboración de las NOMs y las NMXs, así como no proporcionar los informes que la Secretaría solicite hace acreedoras a las organizaciones ganaderas a multas de 300 a 1600 días de salario mínimo vigente en el D. F. La reincidencia se sancionará con la cancelación de los registros.

Esta actividad realizada por las organizaciones ganaderas se puede ubicar como la manifestación de la forma de organización administrativa descentralizada por colaboración, cuyo propósito, según Galindo Camacho, es:

"Cumplir con el desempeño de algunas tareas de la función estatal a través de la actividad de los particulares a los que el Ejecutivo solicita y otorga al mismo tiempo y en determinadas condiciones facultades de consulta, decisión y ejecución... Este tipo de descentralización se presenta cuando el Estado tiene la necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él en algunas de sus tareas".<sup>239</sup>

En puridad, no es el Ejecutivo el que otorga facultades sino es la ley la que le permite auxiliarse de los particulares; por la diversidad de las tareas públicas que van en aumento y los gastos que éstas conllevan, sin duda representa ventajas, pero no debería convertirse en una constante por la importancia que significa el ejercicio de la función pública y "el clientelismo" que propicia.

Entre las ventajas que el citado autor reconoce está la descarga a la administración pública de la realización de algunas tareas para las cuales no tiene

---

<sup>239</sup> Galindo Camacho, Manuel. Teoría de la Administración Pública, Porrúa, México 2000, pp. 209 y 210.

el personal adecuado o en las que se considera conveniente su realización por particulares, además proporciona la posibilidad de reunir a los particulares y a los organismos que éstos forman, para hacerlos partícipes de las decisiones gubernamentales.<sup>240</sup>

El maestro Fernández Ruiz expresa que en el caso de la descentralización administrativa por colaboración, se está frente a un reconocimiento implícito de insuficiencia de recursos o de incapacidad financiera, técnica u organizacional para la realización de alguna de las actividades que tiene atribuidas la administración pública. Por esa razón transfiere su prestación a los particulares quienes realizan las tareas que originalmente se consideran asignadas a dicha administración.<sup>241</sup>

### 3.12.2 LEY DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS<sup>242</sup>

Su objeto es determinar las bases de la organización y del funcionamiento de las cámaras agrícolas existentes, a las que la ley denomina asociaciones agrícolas, constituidas éstas, con la unión de los productores agrícolas del país con la finalidad de organizar la producción y la distribución; promover y gestionar el mejoramiento de las condiciones agrícolas de los productores, tales como desarrollo de las comunicaciones, fletes de transporte, cuotas racionales de energía eléctrica así como la creación de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras de empaque para industrializar o conservar los productos agrícolas y presentarlos al consumidor en mejores condiciones; obtención de créditos; fomentar la organización cooperativa, y educar a las clases rurales del país en las técnicas modernas de producción, entre otras actividades, señaladas en su artículo 3.

---

<sup>240</sup> Ibidem.

<sup>241</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo, McGraw Hill, Interamericana editores, México 1996, p. 53.

<sup>242</sup> DOF del 12 de mayo de 1936, abrogó la ley del 27 de agosto de 1932, únicamente por lo que se refiere a la constitución, organización y funcionamiento general de las asociaciones e instituciones filiales a ellas que dediquen sus actividades a la industria animal. Abrogó la Ley sobre Cámaras Agrícolas Nacionales del 21 de diciembre de 1909.

Las asociaciones tienen el carácter de locales, regionales o nacional; las primeras se integran por diez o más productores especializados, aquellos dedicados a una rama especial (creo mejor: específica) de la economía rural, con la obligación de adherirse a uniones agrícolas regionales que se establecerán cuando en la región de que se trate funcionen tres o más locales. Las regionales, mediante delegados constituirán la confederación nacional radicada en la capital de la República, una vez que se reúnan tres o más de dichas uniones. Gozarán de personalidad una vez que la SAGARPA autorice su constitución, organización y funcionamiento (arts. 6 a 12 y 14).

La confederación es el órgano facultado para promover ante el Estado los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades de la ley, pero para las autoridades locales, órganos serán las asociaciones agrícolas locales o las regionales según el lugar de su radicación y el de la autoridad correspondiente (art. 13).

Al igual que las asociaciones ganaderas, se les considera "organismos de cooperación" y, en consecuencia, están obligados a proporcionar todos los informes que solicite la Secretaría (art. 16).

Al investigar sobre estas leyes llamó mi atención el hecho de que esta ley sea de 1936 (prácticamente de 1932 por lo comentado en el pie de página), frente a la ley ganadera que fue expedida en 1999 (ley que abrogó a la de asociaciones ganaderas de 1936, razón de las modificaciones a la Ley de Asociaciones Agrícolas de 1932). Si bien no comparto la idea de expedir nuevas leyes sólo porque las vigentes sean antiguas, esa situación me parece que denota la distancia que existe entre estas dos actividades debido a la importancia económica que ha cobrado la producción de cárnicos que reditúa ganancias más rápidas que la agricultura, sean avicultores, apicultores, criadores de toros de lidia, productores de leche, criadores de ovinos, de fauna diversa y de ganado de registro.

### 3.12.3 LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La agricultura es la principal fuente de empleo de la población en las zonas rurales del país, desgraciadamente no guardan un desarrollo equilibrado entre ellas; las zonas del sur son, en términos generales, las menos favorecidas, junto con algunas zonas del centro, esto es así debido a que en el territorio mexicano prevalece la desigualdad. La orografía de nuestro territorio; deficientes o nulas vías de comunicación, escaso y costoso servicio de transporte; en síntesis, la falta de infraestructura básica, poca inversión, escasa tecnología y paralización de campos fértiles, no son condiciones para el desarrollo rural que no sólo abarca la agricultura, también a la ganadería, la silvicultura y la acuicultura, pero es el campo el que vive el mayor rezago, por tanto una ley en esta materia es muy importante ya que determina las bases para la política del Estado en materia rural.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en el DOF del 7 de diciembre de 2001, deriva del artículo 27 constitucional fracción XX que establece como deber del Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral<sup>243</sup>, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, así como fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Este numeral dispone expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público; además se relaciona con los artículos 4 párrafo cuarto respecto de la protección al ambiente y 25 y 26 por cuanto a la rectoría económica del Estado, la promoción de la equidad, la

---

<sup>243</sup> "La idea de desarrollo integral del campo implica un cambio cualitativo constante en los medios de producción, distribución y comercialización de las distintas actividades que se desenvuelven en este medio, ya sean agropecuarias, forestales, extractivas, pesqueras, industriales, turísticas o artesanales, a efecto de establecer una plataforma cada vez más sólida para la producción y la productividad; pero también implica transformación continua de los aspectos sociales y políticos de la población campesina, de manera que se eleven sus condiciones de vida". Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. reimp. de la 2ª edición; UNAM-Porrúa, México 1997, p. 1079, colaboración de Germán Rocha.

planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

Cuenta con un antecedente legislativo vetado, la Ley del Desarrollo Rural expedida por el Congreso de la Unión (después de haber estado pendiente en algunos periodos de sesiones y haberse aprobado por la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2000), en el mes de mayo de 2001 le fue turnada al Presidente de la República Vicente Fox Quesada para ejercer, conforme al artículo 72 constitucional federal, incisos a, b y c, el derecho de sanción que le asiste dentro del procedimiento ejecutivo - legislativo en la formación de las leyes.

Un proyecto aprobado por ambas Cámaras, es remitido al titular del Ejecutivo que tiene el derecho de formular observaciones en un plazo de diez días hábiles, plazo en que deberá ser devuelto a la cámara de origen para que se discuta nuevamente por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nueva cuenta a la cámara revisora donde, sancionado por la misma mayoría, será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Si bien este procedimiento le permite objetar un proyecto, lo limita a hacerlo sólo una vez, de modo que si a juicio de los legisladores, una vez conocidas y valoradas las observaciones del Ejecutivo, el proyecto es adecuado a nuestro orden jurídico, será indefectiblemente ley o decreto correspondiéndole al Ejecutivo la promulgación y publicación, sin la posibilidad de sancionarlo nuevamente.

Recientemente no se habla dado el caso de que un Presidente de la República vetara una ley. Se dijo, entre otras cosas, que la vetó porque era un proyecto del gobierno que le antecedió; que afectaba intereses de los grandes productores, y que era una medida de presión para que pasara sin tantos problemas la reforma fiscal que presentó a la Cámara de Diputados aproximadamente 8 meses más tarde, verdad o no, lo cierto es que el titular del Ejecutivo la remitió al Legislativo sin formular observaciones dentro del período

constitucionalmente establecido; en vez de ello presentó la iniciativa de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Poco tiempo después, en diciembre de 2001, los legisladores dictaminaron no sobre la Ley de Desarrollo Rural (lo cual estaría dentro de sus facultades) o las modificaciones pertinentes, sino sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; cuyo artículo quinto transitorio dispone:

Se deja sin efecto la Ley de Desarrollo Rural, aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 2000, enviada al Ejecutivo federal para su promulgación y publicación.

El objeto de la ley vigente, de 191 artículos y diez transitorios, es similar al de la ley vetada con la diferencia de que la primera califica al desarrollo rural como integral y la segunda como sustentable. En ambas se declara de interés público la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se compone de los siguientes títulos y capítulos:

- Título primero: Del objeto y aplicación de la ley.
- Título segundo: De la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable.
- Capítulo I: De la planeación del desarrollo rural sustentable,
- Capítulo II: De la coordinación para el desarrollo rural sustentable,
- Capítulo III: De la federalización y la descentralización,
- Capítulo IV: De los distritos de desarrollo rural,
- Título tercero: Del fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable,
- Capítulo I: Del fomento a las actividades económicas del desarrollo rural
- Capítulo II: De la investigación y la transferencia de tecnología,
- Capítulo III: De la capacitación y asistencia técnica,
- Capítulo IV: De la reconversión productiva sustentable,

- Capítulo V: De la capitalización rural, compensaciones y pagos directos,
- Capítulo VI: De la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales,
- Capítulo VII: Del incremento de la productividad y la formación y consolidación de empresas rurales,
- Capítulo VIII: De la sanidad agropecuaria,
- Capítulo IX: De la normalización e inspección de los productos agropecuarios y del almacenamiento y de la inspección y certificación de semillas,
- Capítulo X: De la comercialización,
- Capítulo XI: Del sistema nacional de financiamiento rural,
- Capítulo XII: De la administración de riesgos,
- Capítulo XIII: De la información económica y productiva,
- Capítulo XIV: De la organización económica y de los sistemas - producto,
- Capítulo XV: Del bienestar social y la atención prioritaria a las zonas de migración,
- Capítulo XVI: De la sustentabilidad de la producción rural,
- Capítulo XVII: De la seguridad y soberanía alimentaria,
- Capítulo XVIII: Del servicio nacional de arbitraje de los productos ofertados por la sociedad rural,
- Título cuarto: De los apoyos económicos.
- Transitorios.

El artículo 3 especifica el sentido de treinta y dos términos empleados en la ley, algunos de los cuales ya he citado anteriormente, otros son:

- *Actividades agropecuarias*: los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluida la caza), silvicultura y acuicultura (incluida pesca);
- *Alimentos básicos y estratégicos*: aquellos así calificados por su importancia en la alimentación de la mayoría de la población o su importancia en la economía de los productores del campo o de la industria.

Es de observarse en esta definición que no son el criterio nutricional y el de la deseable autosuficiencia alimentaria los que determinan cuales son los alimentos estratégicos; si lo que gobierna es el consumo poblacional o el criterio de producción, fuerza es que se eduque a la población en materia nutricional y se estimule la producción de aquellos alimentos que representen seguridad alimentaria como los granos, por ejemplo. Además, es muy similar a la fracción XXII que señala como *productos básicos y estratégicos* a aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales.

- *Bienestar social*: satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población incluidas, entre otras, la seguridad social, vivienda, educación, salud e infraestructura básica.

No figura la alimentación dentro de la descripción de bienestar social, puede ser que se suponga implícita en salud.

- *Cosechas nacionales*: el resultado de la producción agropecuaria del país.
- *Desarrollo rural sustentable*: el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.
- *Organismos genéticamente modificados*: cualquier organismo que posea una combinación de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna.
- *Productos básicos y estratégicos*: aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales.
- *Sistema – producto*: el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento

de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

- **Seguridad alimentaria:** El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

En la noción de seguridad alimentaria debiera incluirse además, la idea de reserva alimentaria y la comercialización de excedentes.

- **Soberanía alimentaria:** la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

Estos dos últimos conceptos ya han sido citados en el primer capítulo, pero no es por demás recordarlos.

Tanto el documento antecedente y la ley en vigor regulan la creación de un Consejo y una Comisión, llamados en aquel, Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y Comisión Intersecretarial para Asuntos Agropecuarios y del Desarrollo Rural, a los que en la ley vigente se le agrega al primero la palabra Sustentable y la Comisión es Intersecretarial también, pero para el Desarrollo Rural Sustentable únicamente.

El Consejo, en la ley vetada, tenía el propósito de permitir la participación de las organizaciones de productores en el proceso de decisión para regular las importaciones, vigilar que los productos se ajustaran a las normas de calidad del país y garantizar el cumplimiento de los plazos y aranceles convenidos en los acuerdos internacionales. Se argumentó en la exposición de motivos que la flexibilidad y discrecionalidad mostradas por la Secretaría de Economía ha influido fuertemente en la inviabilidad de la producción de granos básicos y muy especialmente ha afectado a los productores de maíz.

La política de fomento de la ley vetada proponía 5 programas, 4 sistemas nacionales, el fideicomiso de fomento a la comercialización y tres servicios nacionales, destinados a atender las necesidades de los productores agropecuarios y forestales (apoyos, compensaciones y pagos directos,

capitalización, entre otros), comercialización, investigación y desarrollo tecnológico, capacitación rural, asistencia técnica y estadística, arbitraje agropecuario y forestal, sanidad agropecuaria y normalización y certificación de granos y semillas. Aceptándose en la exposición de motivos que:

"...muchos de esos servicios ya existen..., pero, en un enfoque de que el mejor gobierno es aquél que no interviene, dejando a las fuerzas del mercado las relaciones económicas en el campo, existe el riesgo de que estos programas desaparezcan. De ahí la importancia de su incorporación a la Ley de Desarrollo Rural."

Igualmente en la ley vetada los artículos más discutidos fueron los relativos a la celebración de tratados y acuerdos comerciales internacionales, el artículo 217 sujetaba al Ejecutivo, entre otras cosas, a comprometerse a asentar en el acuerdo respectivo la obligatoriedad de que serían revisados en un período máximo de cinco años, tiempo en que se evaluaría el compromiso comercial. Si fuera el caso de que las hipótesis contenidas en el acuerdo no se hubieren cumplido, debería abrirse la renegociación buscando su corrección en función de los intereses de los productores nacionales. Un intento de protección que si bien adolecía de sanción, es por demás interesante y que no fue incluido en la ley vigente.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone la expedición del Programa Especial Concurrente que incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con la materia y está dirigido a fomentar acciones en todas las vertientes relacionadas con el desarrollo rural, especificadas en 18 fracciones de su artículo 15, entre las que figuran:

- I. actividades económicas de la sociedad rural;
- II. educación para el desarrollo sustentable;
- III. salud y alimentación para el desarrollo rural sustentable;

- XIV. promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- XV. protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular.

El artículo décimo transitorio dispone que el presidente cuenta con seis meses contados a partir del 8 de diciembre de 2001, fecha de entrada en vigor de la ley, para publicar el citado programa correspondiente a la actual administración, lo cual se hizo el 17 de junio de 2002. La ley obliga al Ejecutivo federal a difundirlo ampliamente entre la población rural (éste y otros programas se tratan en el capítulo cuarto). En la evaluación y ajustes al programa participará el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, creado como instancia consultiva del gobierno federal representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural (personas físicas o morales de los sectores social y privado integrantes de la sociedad rural). Se integra con los miembros de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, es decir, por los titulares de SAGARPA, como presidente, de SE, de SEMARNAT, de SHCP, de SCT, de SS, de SEDESOL, de SRA, de SEP y de las dependencias y entidades del sector público que se consideren necesarias; por los representantes de las organizaciones nacionales de sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas - producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales.

El Consejo Mexicano junto con la Comisión Intersecretarial emitirán opiniones y coordinarán las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados, de los programas, acciones y normas relacionados con el Programa Especial Concurrente así como de los sistemas (art. 17).

La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable cuenta con su Reglamento Interno publicado en el DOF el 19 de junio de 2002, el artículo 11 dispone que las dependencias y entidades del sector público colaborarán con la Comisión que aprovechará sus estructuras administrativas para integrar los sistemas y servicios especializados ordenados por la Ley, de modo que su funcionamiento no implicará afectación presupuestal adicional ninguna ni el establecimiento de nuevas unidades administrativas. Las sesiones ordinarias se realizarán por lo menos cada dos meses y las extraordinarias cuando los asuntos a tratar lo requieran.

En sus artículos transitorios se abrogan las Leyes de Distritos de Desarrollo Rural y de Fomento Agropecuario, manteniéndose el Fideicomiso de Riesgo Compartido, y se dispone que el Ejecutivo expedirá los reglamentos conducentes, dentro del plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley, mismo plazo para la constitución del Consejo y la Comisión mencionados, de los comités Sistema-Producto, y de los servicios previstos en la ley.

No obstante, por acuerdo del Secretario de SAGARPA, publicado con antelación a la ley en el DOF el 27 de agosto de 2001, se creó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, acuerdo que entró en vigor al día siguiente de su publicación y que ordena la integración del Consejo dentro de los 30 días siguientes, así las cosas tenemos que la ley ordena constituir un Consejo que fue creado 16 meses antes. Su objeto es coadyuvar al establecimiento de políticas y programas a favor del desarrollo agropecuario, rural y alimentario del país, además de ser un órgano de consulta entre las dependencias y entidades del Ejecutivo federal relacionadas con el desarrollo rural, los gobiernos estatales y las organizaciones de campesinos y productores. Integrado por la SAGARPA, la que invitará a participar a SEDESOL, SEMARNAT, SE y SRA cuando el tema a tratar lo requiera; por los representantes de los Consejos Estatales Agropecuarios u órganos equivalentes en las entidades federativas; por un representante de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. (con el

objeto de contar con una visión de las entidades federativas); por un representante de las siguientes organizaciones: Confederación Nacional de Propietarios Rurales, Consejo Nacional Agropecuario; Confederación Nacional de Asociaciones Ganaderas; Consejo Nacional de Productores de Hortalizas; Coordinadora Nacional Plan de Ayala; Asociación Nacional de Usuarios de Riego; Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras; Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural; Alianza Campesina del Noroeste; Central Campesina Cardenista; Central Campesina Independiente; Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos; Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas; Confederación Agraria Mexicana Prof. Francisco Hernández Mercado; Confederación Nacional Campesina; Consejo Nacional de Sociedad y Unidades de Campesinos y Colonos; Unión Campesina Democrática; Unión General de Obreros y Campesinos de México; Jacinto López Moreno; Unión General Obrera, Campesina y Popular; Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas y Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, y un representante de las organizaciones más representativas de las cadenas productivas de maíz, frijol, trigo, cárnicos y lácteos, entre otros.

Además de un representante de la red de Desarrollo Sustentable, Academias, Universidades, Centros de Investigación y Organismos no Gubernamentales que tendrán el carácter de invitados, así como los presidentes de las Comisiones de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Rural y de Pesca de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Si lo que se pretende es el desarrollo rural, cualquier ley en este sentido debe atender el aspecto multifuncional de su ámbito, así como disponer estímulos y apoyos de imperiosa necesidad, lo que precisa de voluntad política y recursos económicos de escrupulosa aplicación; además, frente a la apertura comercial derivada de los tratados y acuerdos internacionales, esta ley se torna elemento clave para la defensa rural de nuestro país, valga recordar que la

decisión de la Suprema Corte colocando en un nivel inferior a las leyes federales respecto de los tratados es, hasta el momento, tesis aislada.

#### 3.12.4 LEY FEDERAL DE VARIEDADES VEGETALES<sup>244</sup>

Su objeto es la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales. Un obtentor es la persona física o moral que mediante un proceso de mejoramiento haya obtenido o desarrollado, una variedad vegetal de cualquier género o especie. La ley entiende por proceso de mejoramiento la técnica o conjunto de técnicas y procedimientos que permiten desarrollar una variedad vegetal y que hacen posible su protección por ser nueva, distinta, estable y homogénea (artículos 1 a 3).

Ante el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, órgano desconcentrado de la SAGARPA, se tramita la solicitud de protección que una vez dictaminada por el Comité Calificador de Variedades Vegetales, redundará en el título de obtentor. Ser reconocido como tal es un derecho inalienable e imprescriptible, cuya duración es de 18 años para especies perennes (forestales, frutícolas, vides, ornamentales) y sus portainjertos, y 15 años para otras especies; una vez que transcurran, pasarán al dominio público. Esta Secretaría tiene la encomienda de proteger la biodiversidad de las variedades que son de dominio público y que las comunidades tendrán el derecho de explotar racionalmente como lo han venido haciendo (artículos 4, 5 y 7). Relación guarda con la Ley de Propiedad Industrial y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, en el sentido de evitar confusiones respecto a una variedad previamente protegida, ya que con anterioridad este tema se regulaba en tal ley bajo la modalidad de patente.

La integración del Comité es de nueve propietarios y sus respectivos suplentes, cinco de ellos nombrados por la citada Secretaría, otro por parte de la SEMARNAT así como un representante de las instituciones públicas nacionales

---

<sup>244</sup> DOF del 25 de octubre de 1996. Su reglamento fue publicado el 24 de septiembre de 1996.

de investigación agrícola y otro más del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, además del secretario de actas (art. 29).

Se establece el Registro Nacional de Variedades Vegetales, de carácter público. Las inscripciones que, entre otras cosas se hagan en él, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los medios que la SAGARPA considere idóneos (arts. 33 y 37).

La atención a las variedades vegetales reviste especial importancia debido a que México es uno de los países con mayor diversidad biológica en el mundo, de ahí lo de megadiverso. Dentro del territorio nacional se encuentra alrededor del 10% del total de especies vegetales y animales del planeta. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento denominado *Examen de las Políticas Agrícolas de México*<sup>245</sup> señala que la situación geográfica de nuestro país permite la producción de una gran diversidad de cultivos, y que aproximadamente dos terceras partes del valor de la producción agrícola provienen de la producción vegetal, por lo tanto, esta actividad demanda atención prioritaria y especial cuidado en la aplicación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991 y en la participación de nuestro país en la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones de Variedades Vegetales, cuyo propósito es la protección de las nuevas variedades vegetales, comentada más adelante.

### 3.12.5 LEY SOBRE PRODUCCIÓN, CERTIFICACIÓN Y COMERCIO DE SEMILLAS<sup>246</sup>

Su objeto es regular los trabajos de investigación oficial para el mejoramiento de las variedades existentes o para la formación de nuevas y mejores variedades; la producción y el beneficio de las semillas certificadas y

<sup>245</sup> Ediciones de la OCDE, París, Francia, 1997, p. 15.

<sup>246</sup> DOF del 15 de julio de 1991. Abrogó la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, publicada el 14 de abril de 1961.

verificadas; la venta de las mismas, y la vigilancia del cumplimiento de las normas técnicas (art. 2º).

La SAGARPA es la responsable de la investigación oficial en semillas y tendrá a su cargo el banco oficial de germoplasma, en él se conservan reservas mínimas de semillas, sean de las formadas por la propia dependencia o por diversas personas (art. 4).

Las semillas se clasifican, según el proceso al que hayan sido sometidas, en originales, básicas, registradas, certificadas y verificadas; además de los materiales transgénicos de alto riesgo, aquellos con capacidad para transferir a otro organismo una molécula o gene recombinatorio con potencial de riesgo por efectos inesperados, debido a sus características de supervivencia, multiplicación y dispersión. (art. 3). Por el peligro que representa investigar en materiales transgénicos de alto riesgo, se requiere permiso previo de la SAGARPA y los interesados sujetan sus trabajos a la supervisión de la Secretaría. Por lo menos semestralmente, deben publicarse los dictámenes de aquellos materiales considerados de alto riesgo (art. 5).

Tanto la comercialización como la importación de semillas para fines comerciales, se sujeta a una serie de requisitos dispuestos en la ley, que son menores cuando se trata de importación para fines de investigación (arts. 9 y 10).

Cuando exista duda fundada respecto de la veracidad de la información comercial con la que se ofrecen o distribuyen semillas, la SAGARPA pide al Comité Consultivo de Variedades de Plantas, integrado por servidores públicos, por representantes de asociaciones u organizaciones de productores y agricultores, así como por técnicos y científicos, el dictamen correspondiente. Este Comité actúa como árbitro en caso de conflictos en materia de semillas.

Nuestro país está sufriendo el embate de los países desarrollados por cuanto hace a la protección de semillas que imposibilitan a nuestros agricultores la comercialización en aquellos países que han puesto atención a este tema, sea el caso de transgénicos, que según informa Greenpeace han contaminado el maíz criollo oaxaqueño y podría ser posible, como ya sucedió a campesinos en Canadá que los nuestros sufran una demanda por cultivar ese maíz contaminado. Cabe agregar que Japón y Europa no compran a Estados Unidos este tipo de grano y ese país separa el maíz contaminado del normal para ellos, cosa que al parecer no interesa a nuestras autoridades y lejos de restringirse sucede que los cupos de importación frecuentemente se rebasan. Información reciente<sup>247</sup> destaca la introducción al mercado de una variedad de maíz espermicida que funciona como anticonceptivo al que llaman *terminator*, elaborado por la empresa estadounidense *EP Side*. Se prevé que se comercialice en el 2003 luego de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos extendió la licencia a la empresa *Delta Pine Land*. Este producto hace que las semillas sólo puedan ser utilizadas en una siembra, volviéndolas inútiles para cultivos subsiguientes de modo que los agricultores tengan que adquirir insumos cada año, además del daño que pudiera causar al ambiente si se cruza con plantas silvestres e incluso al ser humano.

### 3.12.6 LEY PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA<sup>248</sup>

Su objeto es promover el desarrollo económico nacional fomentando la creación y el apoyo de micro, pequeñas y medianas empresas, asimismo incrementar su participación en los mercados, en un esquema de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional. Se dirige a productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, acuicultores, mineros, artesanos y prestadores de servicios turísticos. Su aplicación

---

<sup>247</sup> Enciso, Angélica. "Maíz anticonceptivo, un peligro; provocaría esterilidad humana", La Jornada, México, 25 de enero de 2002, p. 44.

<sup>248</sup> DOF del 30 de diciembre de 2002.

corresponde a la Secretaría de Economía, dependencia que elaborará los programas sectoriales correspondientes (arts. 1, 2, 3 y 5).

Se define a la competitividad como la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sostenible y sustentable de las actividades privadas y el aumento de la productividad; y a nivel empresa, la capacidad para mantener y fortalecer la rentabilidad y participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones en que los ofrecen (art. 3 frac. IV), y se entiende por cadenas productivas a los sistemas productivos que integran conjuntos de empresas que añaden valor agregado a productos o servicios a través de las fases del proceso económico (art. 3 fracc. VIII).

Las actividades de fomento son acciones económicas, jurídicas, sociales, comerciales, de capacitación o tecnológicas que en conjunto integran el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. La instancia promotora de análisis y seguimiento a los programas que deben desarrollarse es el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa conformado por 31 integrantes propietarios y sus respectivos suplentes reunidos trimestralmente:

- a. El titular de SE, quien lo preside
- b. El titular de SHCP
- c. El titular de SEP
- d. El titular de STPS
- e. El titular de SAGARPA
- f. El titular de SEMARNAT
- g. El titular de la Secretaría de Energía
- h. El titular de SCT
- i. El titular de SECTUR
- j. El subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa de SE
- k. El director general de Nacional Financiera, S.N.C.

- l. El director general del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- m. El director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- n. Seis representantes de los secretaríos de desarrollo económico o su equivalente en el D.F. y en las entidades federativas
- o. El presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales
- p. El presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
- q. El presidente de la Confederación Patronal
- r. El presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
- s. El presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación de Nuevo León
- t. El presidente del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco
- u. Tres miembros de los sectores involucrados en esta Ley designados por la SE
- v. Dos representantes del Congreso del Trabajo
- w. Un representante de la Unión Nacional de Trabajadores (arts. 16, 18 y 20)

Asimismo en cada entidad federativa y en el D.F. se podrán conformar Consejos Estatales que se sujetarán a los lineamientos que fije el Consejo Nacional y se integrarán por un número no mayor al establecido para éste último (arts. 24 y 25).

### 3.12.7 LEY DE ENERGÍA PARA EL CAMPO<sup>249</sup>

Ley de 14 artículos expedida como reglamentaria de los artículos 25, 27 fracción XX y 28 constitucionales dirigida a coadyuvar al desarrollo rural del país, mediante el impulso a la productividad y competitividad y la entrega de apoyos que reduzcan las asimetrías respecto a otros países; de conformidad con lo establecido por el artículo 13 fracción IX respecto a que la programación para el

<sup>249</sup> DOF del 30 de diciembre de 2002.

desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender tal impulso y medidas de apoyo (art. 1).

Los energéticos agropecuarios son la gasolina, el diesel, el combustóleo y la energía eléctrica empleados directamente en las actividades agropecuarias, entendidas como los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura y pesca ribereña. Los precios y tarifas de estímulo dentro del Programa de Energía para el Campo, se establecen por la SHCP en coordinación con SE, SAGARPA, SEMARNAT, considerando las condiciones económicas y sociales prevalecientes nacional e internacionalmente y se entregan, previo dictamen, de acuerdo a las disposiciones reglamentarias, por SAGARPA. Participar en el Programa significa para el beneficiario, un compromiso de mayor eficiencia productiva y energética (arts. 4 a 7).

La cuota energética establecida por SAGARPA, previa opinión de SHCP y SE, se considera una parte accesoria e indivisible de la tierra, de modo que el productor que transmita su uso o posesión deberá hacerlo conjuntamente con dicha cuota. Se considera infracción a la ley, sancionada con la pérdida de la cuota correspondiente a dos ciclos productivos inmediatos posteriores, el desvío de la misma para fines no autorizados y su comercialización (arts. 10, 13 y 14).

### 3.12.8 REGLAMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL CAMPO<sup>250</sup>

Derivado de la Ley del Seguro Social, su objeto es normar la aplicación de la seguridad social en el campo conforme a lo establecido en la ley. Los sujetos de aseguramiento son, de acuerdo al artículo 3:

- a. los trabajadores permanentes asalariados,
- b. los trabajadores eventuales asalariados,
- c. los miembros de sociedades cooperativas de producción,

<sup>250</sup> DOF del 30 de junio de 1997, reformado el 8 de junio y 29 de diciembre de 2000. Su antecedente es el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo publicado el 18 de agosto de 1960.

- d. las personas que determine el ejecutivo federal a través del decreto respectivo de acuerdo a la Ley del Seguro Social y este Reglamento, y
- e. los trabajadores independientes respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, así como los ejidos y otras formas superiores de organización constituidas legalmente (quienes, conforme al artículo 22, podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio a través de los convenios correspondientes).

Se exceptúan aquellos trabajadores dedicados a labores de oficina, transportación, almacenamiento, así como de empaque, exposición o venta de productos cuando éstos últimos no se efectúen en forma inmediata al corte o se realicen fuera del centro de trabajo agrícola o después de que el producto obtenido haya sido objeto de algún proceso; los que quedan sujetos a las disposiciones generales de la Ley del Seguro Social.

Son patrones del campo, los que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, y que contraten trabajadores para la explotación de dichas actividades (art. 4). Acepta a las empresas, instituciones de crédito o entidades públicas o privadas con las que tengan relaciones comerciales o jurídicas los trabajadores independientes del campo, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, mediante convenios celebrados con el IMSS.

Los trabajadores así como sus beneficiarios legales quedan protegidos con los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales (art. 10). La temporalidad establecida para iniciar en el goce de ciertos servicios del IMSS por las reformas publicadas en el 2000, corren a partir del día primero del mes calendario siguiente al de la inscripción (anteriormente era a partir del día primero del segundo mes). Quedan fuera de aseguramiento los solicitantes que padezcan enfermedades preexistentes, degenerativas, crónicas, adicciones,

insuficiencias, trastornos mentales, enfermedades congénitas y síndrome de inmuno deficiencia adquirida, incluso VIH positivo, secuelas de lesiones musculoesqueléticas o neurológicas de origen traumático. Si bien estos procedimientos son los habituales en el seguro social, en este caso no parecen corresponderse con la realidad que enfrenta la población rural; como quedó señalado el 80% padece inseguridad alimentaria, lo que lleva a desnutrición en sus distintos grados, generalmente acompañada de otros padecimientos.

### 3.13 OTRAS LEYES RELACIONADAS

#### 3.13.1 LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN<sup>251</sup>

La finalidad de las NOMs es establecer las características y/o especificaciones que deben reunir los procesos y servicios para que sean producidos los bienes o prestados los servicios con un mínimo de calidad que asegure que no constituyan un riesgo para la seguridad personal o daño a la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral y para la preservación de los recursos naturales del país. En su elaboración interviene la Comisión Nacional de Normalización que aprueba el Programa Nacional de Normalización cuya temporalidad, de acuerdo al artículo 62, es anual y se compone de los temas sobre los que se expedirán NOMs y NMxs, salvo que por razones de emergencia, se requiera expedir Normas de Emergencia.

Dentro de los elementos que deben contener las normas, tenemos la denominación, el campo de aplicación, el objeto, las especificaciones, los métodos de prueba, la bibliografía y el grado de concordancia con aquellas normas y lineamientos internacionales y con las NMxs tomadas como base para su elaboración, así como la mención de las dependencias que vigilarán su cumplimiento.

Las NOMs revisten especial importancia dentro del contexto del comercio exterior, se trata de estándares mínimos que permiten competir equitativamente

<sup>251</sup> DOF del 1º de julio de 1992. Cuenta con su reglamento que entró en vigor en 1999.

y proveen seguridad a los consumidores y al ambiente, siempre que la supervisión por parte de la autoridad sea oportuna y eficaz. De acuerdo al artículo 53 cuando un producto o servicio debe cumplir con una determinada NOM, en igualdad de circunstancias estará el producto o servicio a importarse, a falta de NOM las dependencias competentes podrán requerir que ostenten las especificaciones internacionales con las que cumplan, sean del país de origen o a faltas de éstas, las del fabricante, siempre que con ello no se viole algún convenio internacional suscrito por el Estado mexicano.

En el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se reconoce que la aplicación de la normalización de la calidad de los productos agrícolas, no ha tenido una amplia difusión en el mercado ni entre los consumidores, es limitada su utilización en las prácticas comerciales tanto internas como en la importación de productos agropecuarios que en muchas ocasiones no corresponden a los niveles de calidad deseados, esta situación induce a falta de orden en los mercados y a la desventaja competitiva de los productores nacionales, en tanto que los productos nacionales si se ven enfrentados a regulaciones estrictas de calidad por parte de los países a los que se exportan. Se reconoce igualmente que respecto de la inocuidad de los alimentos, México ha quedado rezagado en la determinación de esquemas de producción y transformación que den seguridad al consumidor, en esta materia SAGARPA cuenta con 59 normas y dos organismos de certificación para evaluar la conformidad en dichos productos, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la SS; sin embargo, sus actividades principales se dirigen a certificar productos de exportación.<sup>252</sup>

Si bien las NOMs contribuyen a generar confiabilidad en un producto o servicio a los consumidores; integran la economía mexicana a los mercados internacionales; regulan los avances tecnológicos que enfrenta la industria y se

---

<sup>252</sup> DOF del 17 de junio de 2002, p. 32.

permite la participación de los particulares en el procedimiento de creación de las mismas (aunque sin gran éxito en la práctica); han sido altamente criticadas, pues aun con las ventajas señaladas tiene mayor peso el hecho de que exceden la función administrativa, es decir, a través de las normas oficiales mexicanas, prácticamente el Ejecutivo legisla.

El cumplimiento de las normas se certifica a través de la Evaluación de la Conformidad principalmente realizada por organismos privados, práctica que considero contraria y perjudicial a la función administrativa, ya que esta actividad supervisora en manos de particulares trastoca la función pública.

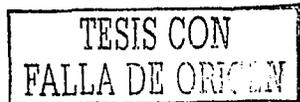
Debido a su íntima relación con el comercio mundial, la normalización en el ámbito internacional se incluye dentro de la Organización Mundial del Comercio a través de la *Decisión relativa al proyecto de entendimiento sobre un sistema de información ONC-ISO sobre normas* que prevé un sistema de información para la elaboración, adopción y aplicación de normas conforme al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

### 3.13.2 LEY DE COMERCIO EXTERIOR

Publicada en el DOF del 27 de julio de 1993 tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población. De acuerdo a los artículos 4, 5 y 6 el ejecutivo federal tiene, entre otras facultades, la de establecer medidas para regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías en territorio nacional. Fue ampliamente reformada el 13 de marzo de 2003 respecto de las prácticas desleales de comercio internacional, subvenciones y los procedimientos a seguir para su determinación. Define a las primeras, como la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una

rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares. En tales condiciones los importadores están obligados al pago de una cuota compensatoria. Por subvención se entiende la contribución financiera otorgada por un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción, así como alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio (artículos 28 y 37). Según la gravedad del daño la Secretaría de Economía aplica, en un plazo de 120 días hábiles a partir del inicio del procedimiento, medidas de salvaguarda que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional consistentes en aranceles específicos o ad valorem, permisos previos o cupos, o su combinación.

Tratándose de medidas de regulación y restricción no arancelarias, es la dependencia citada, por medio de la Comisión de Comercio Exterior, la que las estudia, proyecta, establece y modifica. Según los artículos 17 y 19 tales medidas podrán imponerse, entre otros casos, conforme a los tratados en que México sea parte, cuando se trate de preservar la fauna y la flora, o sea el caso de situaciones no previstas por las NOMs en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecológica; para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia, así como en reciprocidad a las restricciones o exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países; medidas que serán sometidas previamente a la opinión de la Comisión citada, salvo en casos de emergencia, y que deberán publicarse en el DOF. Dichas medidas pueden ser permisos previos, certificaciones y demás instrumentos pertinentes.



### 3.14 LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES<sup>253</sup>

Su base es la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados relacionados. Atiende al principio de interés superior de la infancia como un compromiso internacional reconocido por nuestros gobernantes. Su fundamento es el artículo 4, párrafo séptimo de la Constitución federal. Su ámbito de aplicación es federal. Aplica a niñas y niños de hasta 12 años incompletos y a adolescentes entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

El objetivo es asegurar a niñas, niños y adolescentes un desarrollo pleno e integral, a través de cuidados y asistencia, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, material, espiritual, social y moralmente en igualdad, de forma que vivan en condiciones que permitan su crecimiento sano y armonioso (artículos 3, 4 y 19). Corresponde a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, asegurarles la protección y el ejercicio de sus derechos. La comunidad a la que pertenezcan y, en general, todos los integrantes de la sociedad, han de procurarles el respeto y el auxilio en tal ejercicio. Es obligación de ascendientes, tutores y custodios garantizarles la satisfacción de alimentación que comprende comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación (artículos 7 y 11 fracción I).

Los menores tienen derecho de prioridad por lo que se refiere al diseño y ejecución de las políticas públicas necesarias para la protección de sus derechos y a que se asignen mayores recursos a las instituciones encargadas de protegerlos (artículo 14 incisos c y d). En este sentido, cabe mencionar el Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

---

<sup>253</sup>DOF del 29 de mayo de 2000. La Asamblea Legislativa del D.F. expidió la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el D.F. (publicada en la Gaceta Oficial del 31 de enero de 2000). Se dispone el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños.

A fin de que los menores accedan al derecho a la salud, las autoridades deben combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada, y procurarán verificar que los medios de comunicación masiva difundan información y materiales que les ayude a un sano desarrollo y a protegerse a sí mismos de peligros que puedan afectar su vida o su salud (artículo 28 y 43 inciso c). Más que "procurar", los legisladores debieron precisar la importancia de la verificación efectuada por la autoridad respecto de los medios de comunicación y "más que promover la alimentación adecuada" es preferible y necesario el compromiso gubernamental, a través de la autoridad competente, en la educación permanente de los menores en el consumo de los mejores alimentos, idea que retomaré en el siguiente capítulo en relación con las Secretarías de Educación Pública y Salud, lo que sería congruente con la mención en esta ley, del derecho de prioridad que tienen los menores en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la defensa de aquellos frente al embate publicitario.

### 3.15 LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

La expresión adultos mayores substituyó el uso del vocablo senectos en materia local (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal) antes que en el ámbito federal, donde, por publicación en el DOF del 17 enero de 2002, se renombró al Instituto Nacional de la Senectud como Instituto Nacional de Adultos en Plenitud, no obstante por las críticas que esta denominación propició se optó por el nombre de adultos mayores, de manera que al publicarse en el DOF la ley en comento, el 25 de junio de 2002, con seis meses de diferencia se cambió nuevamente el nombre al mencionado Instituto para quedar como Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, abrogándose los decretos de creación de los anteriores Institutos.

Adulto mayor, de acuerdo al artículo 3 de la ley es quien cuente con sesenta años o más de edad y que se encuentre domiciliado o en tránsito en el territorio nacional. Uno de los principios rectores, dispuesto por el numeral 4 es la

corresponsabilidad de los sectores público y social, en especial de las comunidades y familias para la consecución del objeto de la ley que es garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento. Derechos entre los que se encuentra, de conformidad con el artículo 5, el acceso a los satisfactores necesarios entre los que figuran los alimentos y el recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene. Es un derecho de las familias recibir el apoyo subsidiario de las instituciones públicas para el cuidado y atención de los adultos mayores y, establecido por el artículo 6, es deber estatal garantizarles, entre otros aspectos, condiciones óptimas de nutrición y, de acuerdo al artículo 9, es obligación de las familias otorgar alimentos de conformidad con el Código Civil federal.

Se dispone la atención concurrente por los tres ámbitos de gobierno; las secretarías e instituciones principalmente involucradas son SEDESOL, SEP, SS, STPS, SCT, y ST y el DIF. Se crea el Consejo Ciudadano de Adultos Mayores, integrados por diez reconocidos senectos (que no la tengo por denominación peyorativa) dentro del Instituto citado con el propósito de conocer el seguimiento dado a los programas, opinar sobre los mismos, recabar las propuestas ciudadanas y presentarlas al Consejo Directivo del propio Instituto, y se establece tanto la denuncia popular respecto de hechos, actos u omisiones que afecten los derechos y garantías amparados por la ley, como la queja en contra de actos de una autoridad federal, estatal o municipal.

Si bien se dispone, como en el caso anterior, que es una obligación de las familias otorgarles alimentos de conformidad con el Código Civil federal, es conveniente señalar que aunque sea obligación moral y jurídica de los particulares la alimentación tanto de niñas, niños, adolescentes como de los ancianos, el Estado, a través de los gobernantes, juega un papel determinante y de gran importancia en las políticas alimentarias que se diseñen.

Cabe resaltar que la ley expedida por la Asamblea Legislativa del D.F. dispone que la Secretaría de Salud del D.F., fomentará la creación y capacitación de auxiliares de los adultos mayores que les asistan en la ingesta de sus alimentos y que la Secretaría de Desarrollo Social garantizará la cobertura en materia alimentaria impulsando la participación comunitaria para la dotación de alimentos nutricionalmente balanceados para los adultos mayores (artículos 12 V c) y 16). Actualmente se discute incorporar a la ley el apoyo alimentario establecido por Andrés López Obrador, en su carácter de jefe de gobierno del D.F., consistente en la entrega de \$636.00 mensuales a las personas mayores de 70 años. Hasta aquí los comentarios a la ley.

La soberanía y seguridad alimentarias dependen del exacto cumplimiento de las leyes, el quebranto impune de una ley deviene en ineficacia no sólo de la que se trate, sino de las que se le relacionan, sea de las tratadas anteriormente y de otras como las Leyes Federales de Sanidad Animal y de Sanidad Vegetal (de gran importancia por el manejo transgénico), de Aguas Nacionales, General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin olvidar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El propósito de este trabajo es ofrecer una visión panorámica de la normatividad aplicable que, como se puede observar, resulta sumamente amplia, por tal motivo debe operar principalmente la interrelación de las normas por expertos en las diversas disciplinas que concurren a ella.

Buen número de las leyes mencionadas en este capítulo, de trascendencia o repercusión al sector agropecuario y pesquero, fueron sustancialmente modificadas, o expedidas leyes nuevas a partir de las negociaciones, de la celebración y la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con miras a facilitar el camino de su aplicación.

Las preguntas que surgen y que nuestros gobernantes han de tener presentes son si el orden jurídico mexicano está preparado para enfrentar épocas de carencia; si garantiza una reserva alimentaria; si nuestro país está preparado para enfrentar épocas de sequía; o nos sucederá algo similar a los pueblos africanos en la década de los '70s, o más cercanos temporal y geográficamente, a los centroamericanos en el año 2001,<sup>254</sup> cuyas áreas rurales sufrieron los efectos de la sequía, agravada por desastres naturales de los últimos dos años y la crisis de la actividad cafetalera que también resintió nuestro país. Entre los países más afectados estuvieron El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala aunque los efectos se percibieron en Costa Rica y las áreas costeras de Panamá; un millón seiscientos mil personas requirieron en 2001 ayuda alimentaria de emergencia. Debido a la sequía, las reservas alimentarias mermaron hasta el riesgo de agotarse. La producción de granos de los cuatro países señalados en 2001 descendió a 2.3 millones de toneladas, casi 8% inferior al promedio de los últimos años.

Hambre y muerte por desnutrición es el panorama que paradójicamente se presenta a pesar de los avances tecnológicos, de las semillas mejoradas que elevan notoriamente su calidad y del acceso a redes hidráulicas, pero que lamentablemente no están a disposición de todos los pueblos de este planeta, ni de todas las regiones en nuestro país, de ahí la aseveración de que no es lo mismo la falta de alimentos a que éstos no estén disponibles y aún que estándolos no sea posible adquirirlos.

Previsiones elaboradas al cobijo del gabinete de los servidores públicos o de los analistas que contratan, suelen ser desmentidas por la historia, ¿es posible que el orden jurídico pueda ofrecer un camino adecuado?. Ante un panorama desolador por comprometido, coadyuvarla al cambio el compromiso gubernamental plasmado en la norma jurídica basado en los siguientes puntos:

---

<sup>254</sup> Hambre en Centroamérica, La Jornada, México 4 de septiembre de 2001, p. 52

- a) Un plan de trabajo regido por la revisión de las normas jurídicas, a un plazo establecido de antemano que, por la importancia que reviste la alimentación, no ha de ser breve, desempeñado por expertos, para restituir sus propósitos benéficos y protectores al pueblo mexicano y a los recursos del país, y por supuesto, a los productores mexicanos. A la par incentivar la protección a la industria alimentaria mexicana.
- b) Redactar textos legales precisos evitando el uso indiscriminado de palabras como fomentar, propiciar, procurar, promover, entre otras, pues no es posible determinar si será bastante, suficiente, mucho o poco, siempre será preferible determinar responsables de la consecución de propósitos definidos y aprovisionarlos de los recursos necesarios, lo que no es obstáculo para la coordinación de diversas áreas gubernamentales.
- c) En las modificaciones a las leyes o, si es el caso de nuevas leyes, los aspectos nutricionales deben estar basados en conocimientos científicos, privilegiando la nutrición gestacional e infantil, evitando adoptar medidas sólo por innovar y siempre tomando en cuenta el parecer de todos los productores sean o no industrializados.
- d) Establecer estrictas disposiciones normativas para que las tierras cultivables no se destinen indiscriminadamente a la ganadería, o a servicios, ni a establecer o agrandar las grandes concentraciones urbanísticas.
- e) Determinar un porcentaje específico del producto interno bruto como recurso aplicado al sector agropecuario y piscícola en aquellas áreas identificadas como de urgente atención, aunado a las estrategias adecuadas, personal calificado y conocedor de la realidad.
- f) Los programas han de diseñarse como alivio alimentario no como mera transformación de recursos, han de ser flexibles en su desempeño y rigurosos en la aplicación de los recursos destinados a su cumplimiento, evitando que esos recursos sean disminuidos a discreción de la autoridad.

Por la trascendencia de la alimentación nutritiva y la magnitud de las normas jurídicas que una necesidad fundamental como esta trae aparejada,

calificada en ocasiones como dispersión en nuestra legislación, son interesantes las propuestas de Fabián Recalde<sup>255</sup> y de Marisela Pacheco Martínez<sup>256</sup> sobre la expedición de un Código Alimentario que contendría disposiciones, para el primero, sobre suplementación alimentaria y enriquecimiento de alimentos de uso común con nutrimentos deficitarios en la dieta habitual, protección de la salud del consumidor y el aseguramiento de una política responsable del comercio interno y exterior, y para Martínez Pacheco, normas sobre alimentos y la industria alimentaria, medidas sanitarias, etiquetado, calidad nutricional y delitos en materia alimentaria. No obstante existir un Código de tal naturaleza, por ejemplo, en España y el *Codex Alimentarius* en el ámbito internacional, no me parece del todo conveniente enfrascarnos en una tarea como esa, al menos no por ahora. Tal vez primero convenga hacer un alto en el camino, revisar cuidadosamente las normas jurídicas vigentes, depurarlas, mejorarlas bajo urgentes principios proteccionistas y manejar la necesaria interrelación manifiesta en esta materia.

---

<sup>255</sup> Política Alimentaria y Nutricional 2ª ed., FCE, México 1988, p. 185.

<sup>256</sup> Derecho Alimentario Mexicano, 1ª ed., Porrúa, México 2001, p. 41.

## CAPÍTULO CUARTO

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PÚBLICA MEXICANA EN MATERIA DE ALIMENTOS

Vistos en los capítulos anteriores los fundamentos constitucionales y, en general, la legislación federal relacionada con la alimentación, corresponde analizar la aplicación del ordenamiento jurídico por el ejecutivo federal, entendido éste como "toda la organización técnica y burocrática que sirve de apoyo para la realización de las funciones del presidente de la República, como titular del órgano y que en la actualidad asume una gran complejidad"<sup>257</sup>, pero sin dejar de lado la importancia que revisten la actuación del legislativo y del judicial en tan relevante problema de la vida nacional. Lamentablemente uno de los errores más graves cometidos por algunos gobiernos mexicanos ha sido el mal manejo del campo, este tema y el de la alimentación en general, precisan de la atención necesariamente coordinada entre los tres órganos desarrolladores de la función pública, llamados comúnmente poderes.

#### 4.1 ¿DIVISIÓN DE PODERES O DE FUNCIONES?

Tres parece ser, en la historia moderna, el número recurrente para la división del poder, lo cual no es obstáculo para que hayan existido o existan en número distinto; por ejemplo, recuérdese la época del Supremo Poder Conservador en nuestro país o los cinco órganos dispuestos en China por la Constitución de 1947 que contuvo la ideología de Sun Yatsen<sup>258</sup>. En dicha constitución se crea un gobierno de cinco poderes, tres de ellos corresponden a los mismos de la clásica teoría de la tripartición de poderes públicos, a los que Sun Yatsen agrega otros dos: los de control y examinación que extrae, según Viviani Palma, de las instituciones tradicionales del país que estaban bajo el

<sup>257</sup> Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas Reflexiones sobre el Principio de la División de Poderes en la Constitución Mexicana" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, 1ª edición, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 643.

<sup>258</sup> Líder del *Guomindang (Kuomintang)* o partido Nacionalista surgido en 1925 cuya ideología es calificada por Romer Cornejo Bustamante como una mezcla de tradición china con democracia occidental. Cfr. "República Popular China: tendencias políticas", 1ª edición, UNAM, México 1986, p. 4.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mando del monarca, y que Sun Yatsen visualizó independientes.<sup>259</sup> Esta postura se abandonó en las subsecuentes constituciones de 1954, 1975, 1978 y 1982. Contemporáneamente, el dicho de Deng Xiaoping (junio de 1989) ilustra la situación actual: "...Tratándose de reformas políticas podemos afirmar un punto: tenemos que adherirnos al sistema de asambleas nacionales populares y no al sistema americano de separación de los tres poderes",<sup>260</sup> a quien también se le atribuye haber dicho "sin agricultura no hay estabilidad, sin cereales sólo hay caos".

Fix-Zamudio da cuenta de cómo la separación tripartita se considera superada en su formulación clásica:

"En los países de Occidente se observa un movimiento hacia la complejidad en el ejercicio de las funciones públicas que han sido objeto de nuevas redistribuciones, con la tendencia predominante del Ejecutivo y por otra parte en los ordenamientos socialistas... se niega expresamente la tripartición y... se postula una concentración del poder en el órgano legislativo... de acuerdo con los principios del llamado gobierno de asamblea."<sup>261</sup>

El predominio del ejecutivo, Fix-Zamudio lo considera irreversible si se toma en cuenta que el órgano administrador es el que dispone de los medios técnicos y de los recursos para obtener un equilibrio entre intereses

<sup>259</sup> Viviani Palma, Domingo. "Constitución Política de China Nacionalista". Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, Edit. Universitaria, S.A., Chile 1958, pp. 29, 91 y 93). El *yuan* de examen se ocupaba de asuntos de examen, nombramiento, registro y escalafón, antecedentes personales, promociones, sueldos, recompensas, retiros y pensiones de los funcionarios públicos. Nadie podía ser nombrado sin haber pasado por el sistema de concurso-examen. Los miembros del *yuan* de control eran elegidos por el pueblo y no por el gobierno, contaba con un presidente y un vicepresidente y dos organismos: censores y contabilidad. El principal papel de los censores era entablar acusación contra cualquier funcionario público responsable de algún delito o grave falta en el desempeño de su cargo. El departamento de contabilidad contaba con un director, funcionario nombrado por el gobierno a propuesta del *yuan* de control cuya función era examinar las cuentas de la administración pública y vigilar todo gasto realizado con fondos fiscales.

<sup>260</sup> Kevin O' Brien. Reform without Liberalization (China's National Peoples's Congress and the politics of Institutional), Cambridge University Press, USA 1990, epígrafe a su obra.

<sup>261</sup> Ob. cit., p. 620.

contrapuestos de los diversos grupos sociales y que además tiene a su cargo la coordinación y la planificación de los recursos económicos y sociales.<sup>262</sup>

Se discute si han de llamarse preferentemente funciones y órganos en vez de poderes, el estudio de ello puede hacerse a partir de los clásicos y su particular forma en que han concebido al mundo. Es a Aristóteles a quien se atribuye haber captado el principio de la división de las funciones del Estado, nutrido el estagirita del análisis de las acciones de Solón que, como Licurgo, tuvo el mérito de haber establecido la democracia merced a una acertada combinación de elementos en la constitución<sup>263</sup>, y dijo así:

"En todas las constituciones<sup>264</sup> hay tres elementos... si... están bien concertados, necesariamente lo estará la república... uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial". Y agrega:

"En las grandes ciudades...es posible y aun debido que el que cada magistratura esté adscrita a una función.. y ciertamente es más excelente la obra que es objeto de un cuidado singular y no dividido en ocupaciones múltiples. En las ciudades pequeñas, en cambio, es inevitable concentrar en pocas personas muchas magistraturas".<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Ibidem.

<sup>263</sup> Aristóteles. Política, libro segundo, versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, 12ª edición, Porrúa, México 1989, pp. 194, 195

<sup>264</sup> Idem, libro tercero, p. 204. Para Aristóteles gobierno y constitución tenían el mismo significado. Decía: cuando uno, pocos o muchos gobiernan para el bien público se tienen constituciones rectas, mientras que gobiernos en interés particular de uno, pocos o muchos son desviaciones de aquellas y no habrá que llamarles ciudadanos pues sólo los ciudadanos participan del beneficio común. Este hecho se liga con la alternancia en el poder, Aristóteles encuentra natural que en las magistraturas políticas de las ciudades constituidas sobre la base de la igualdad y semejanza entre los ciudadanos, se mande por turno; aunque se lamenta de que en el siglo cuarto a. de C., a causa del provecho que se obtiene de los fondos públicos y del poder, se quiera estar continuamente en él, sarcásticamente observa que no se perseguirían con más empeño los cargos públicos si se estuviera afectado con una enfermedad que sólo pudiera curarse con la continuidad en el poder.

<sup>265</sup> Idem, libro cuarto, pp. 235 y 238.

Del estagirita aprendería Polibio (¿210–125? a. de C), historiador griego quien estudió el control recíproco y los límites de los representantes del poder: los cónsules representaban a la realeza, el senado a la aristocracia y el pueblo a la democracia. Tena Ramírez afirma que Polibio dedujo, de las varias formas combinadas que descubrió en la constitución romana, la forma mixta de gobierno.<sup>266</sup> En efecto, afirma Polibio que de las tres formas de gobierno descritas por los políticos: la real, la democrática y la monárquica, ninguna es mejor que la otra, en su opinión “la mejor forma de gobierno se compone de las tres sobredichas”<sup>267</sup>, persuadido como estaba de que todo gobierno simple y constituido sobre una autoridad era peligroso. En su obra expone como la república romana estaba dividida en tres especies de gobierno, “todos equilibrados y bien distribuidos los derechos”<sup>268</sup>. Con la siguiente cita se confirma el control recíproco de cónsules, senado y pueblo:

“No obstante ser tanta la autoridad del Senado, necesita atender y tener gran consideración del pueblo en el manejo de los negocios públicos, no puede proceder en los juicios graves y arduos” sin la previa confirmación del pueblo, cuantimás que “el cargo de los tribunos es ejecutar la voluntad del pueblo... de igual modo el pueblo se halla sujeto al Senado y necesita contemporizar con todo el colegio o con alguno de sus miembros..., de este cuerpo es donde se sacan jueces... Convengamos, pues, en que todo el pueblo tiene puesta su confianza en el Senado y... no se atreve a resistir ni oponerse a sus órdenes. Asimismo se guarda de oponerse a los... cónsules... Tal es el poder que tiene cada una de estas potestades para perjudicarse o ayudarse mutuamente... Todos los cuerpos contribuyen a porfía a un mismo propósito... Porque al punto que una de las partes pretende ensoberbecerse y arrogarse más poder que el que le compete, como ninguna es bastante por sí misma... todas se mantienen

<sup>266</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 30ª edición, Porrúa, México 1996, p. 212.

<sup>267</sup> Polibio de Megalópolis. *Historia Universal (durante la república romana)*, versión de Juan Díaz Casanada, Iberia, Barcelona 1968, tomo II, capítulo II, p. 103. Licurgo ya había gobernado así a los lacedemonios y los romanos con su república so propusieron el mismo objeto.

<sup>268</sup> *Idem*, capítulo VI, p. 111.

en su estado, unas por hallar oposición a sus deseos, otras por temor de ser oprimidas de las compañeras."<sup>269</sup>

Poco a poco se fue debilitando el espíritu de la delimitación de funciones y el poder compartido, e imperó por varios siglos el absolutismo.

Ya en la edad moderna surge el pensamiento de Cronwell (1599 – 1658) a quien se adjudica la separación de la tarea legislativa de las restantes ramas de la voluntad estatal, le seguiría Harrington con su sistema de frenos y controles recíprocos,<sup>270</sup> quien más tarde fue analizado por Montesquieu quien compartía con aquel, el examen del grado de libertad que puede contener la constitución política de un Estado.<sup>271</sup>

En los inicios de la época de la Ilustración, John Locke (1632 – 1704) defendió básicamente el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad en sus célebres *Ensayos sobre la Tolerancia*<sup>272</sup> y principalmente en el mayor de sus textos filosóficos los *Ensayos sobre el Gobierno Civil* de 1690. Se dice que es de esta obra, de la que Montesquieu parece extraer algunos de los principios que sustentan la suya propia. Como suele suceder con frecuencia en la historia, posiblemente no fueron los tratados de Locke y Montesquieu los creadores modernos de la llamada división de poderes, pero a mi juicio poseen indiscutiblemente el mérito de haber podido intuir y resumir la fuerza de la realidad social principalmente en Inglaterra y el cambio que se gestaba como necesario después de varios siglos de absolutismo en Europa.

<sup>269</sup> Idem, capítulo VII, p. 114 – 116.

<sup>270</sup> Flores García, Fernando. "La Independencia Judicial y la División de Poderes" en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (1983) coord. por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, UNAM, México 1984, p. 99.

<sup>271</sup> Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, versión castellana de Nicolás Estévez, estudio preliminar de Daniel Moreno, 6ª edición, Porrúa, México 1985, libro XI, p. 111.

<sup>272</sup> Conocidas también como Cartas sobre la Tolerancia, de las cuales la más famosa es la primera: "la explícita negación del derecho divino de los reyes va acompañada por el reconocimiento de la función instrumental del poder político como garantía de la paz, del bienestar y de los intereses privados de los súbditos".

Para Locke el máximo poder de la comunidad política lo es el poder legislativo, sea que las leyes las hagan la mayoría de los individuos de una comunidad o unos pocos selectos, e inclusive de uno solo de ellos: se estará entonces en presencia de una democracia perfecta, de una oligarquía o de una monarquía. Tal idea ha derivado en que se considere que Locke no estableció la división de poderes, sino el predominio del legislativo. Al efecto, escribió:

" Aunque el poder legislativo... sea el sumo poder de toda república, ... está..., aun en lo más extremado de él, limitado al bien público de la sociedad".<sup>273</sup>

Aunque más adelante encontramos la referencia a la separación:

"Menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezcan a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo... A esos dos poderes se agrega el poder federativo encargado del "manejo de la seguridad... exterior... casi siempre unido al ejecutivo".<sup>274</sup>

Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) consideró que algo falló en el contrato político en su origen, así que habla que encontrar el modo de perfeccionarlo, plasmando en la constitución los derechos y las obligaciones, de modo que el Estado y la soberanía deben basarse en la voluntad general que significa un principio moral, un acto puro del entendimiento que se manifiesta en la vida regida por el derecho y el sentido del deber. En *El Contrato Social*, Rousseau trata de edificar la sociedad civil sobre bases capaces de fundamentarla y de garantizar la libertad y la igualdad de los individuos. Aunque no se encuentra una clara referencia al poder judicial resulta relevante por cuanto analiza el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

---

<sup>273</sup> Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, 1ª edición, presentación de Armando Carlini, Colección Sepan Cuantos, Porrúa, México 1997, p. XVII y capítulo XI, p. 80.

<sup>274</sup> Idem, capítulo XII, p. 87 y 88.

Cuando Rousseau reflexiona sobre si es mejor el gobierno simple o el mixto, responde que es mejor el gobierno simple por el solo hecho de ser eso: simple. Pero cuando el poder ejecutivo no depende lo bastante del legislativo, es decir:

"... cuando la relación del príncipe con el cuerpo soberano es mayor que la del pueblo con el príncipe, hay que remediar esa falta de proporción dividiendo al gobierno, de suerte que todas sus partes tengan igual autoridad sobre los súbditos y que la división los haga en conjunto menos fuertes contra el soberano. (A los mismos efectos sirve nombrar) magistrados intermedios que sirvan únicamente para equilibrar ambos poderes, manteniendo sus respectivos derechos. Entonces el gobierno no es mixto sino templado."<sup>275</sup>

Plutarco y Titio Livio, Harrington, Locke, Rousseau y Bodino con la idea del contrato social y la soberanía, influyeron en Carlos Luis de Secondat barón de la Brède y de Montesquieu, (1689 – 1755) observador experimental quien concluye en 1748, después de un trabajo de veinte años, su obra *Del Espíritu de las Leyes* sobre diversas formas de gobierno existentes hasta sus días y presenta un renacido sistema de división de poderes, como límite al abuso del poder absoluto y el cimiento del llamado estado de derecho, dicha obra se publicó sin que apareciera el nombre del autor y bajo un título bastante más largo que aquel por el cual es de todos conocido.<sup>276</sup>

Anota Melgar Adalid que la nota distintiva en la propuesta de Montesquieu, más que la organización del poder o la eficiencia político-administrativa, es la distribución que tiene por finalidad la libertad de los ciudadanos, mediante el control recíproco de los órganos del Estado y el desdoblamiento del poder.<sup>277</sup> Para Montesquieu no hay libertad sino está resguardada por las leyes de ahí que

<sup>275</sup> Rousseau, Jean Jacques, ob.cit., capítulos I y II, pp. 54 y 55.

<sup>276</sup> "Del espíritu de las leyes o de la relación que las leyes deben con la Constitución de cada gobierno, las costumbres, el clima, la religión y el comercio etc., a lo que el autor ha añadido nuevas investigaciones sobre las leyes romanas relativas a las sucesiones y sobre las leyes francesas y feudales". Rápidamente se convierte en un éxito, sin embargo, muy sensible a las críticas, Montesquieu publica dos años más tarde su *Defensa del Espíritu de las Leyes*.

<sup>277</sup> Melgar Adalid, Mario. *El Consejo de la Judicatura Federal*, 2ª edición, Porrúa, México 1997, p. 4-5.

le ocupe examinar en algunos gobiernos moderados, cual es la distribución de los tres poderes para calcular el grado de libertad que cabe en cada uno de ellos.

Al examinar los principios fundamentales de una Constitución para encontrar en ella la libertad política determinada por cierta distribución armónica de los tres poderes o patentizada en un ciudadano, concibe a la libertad como:

"La tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esa libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro." <sup>278</sup>

No obstante, referirse a tres poderes, opina que el poder judicial debe ser "un poder por decirlo así invisible y nulo", <sup>279</sup> que dure lo que exija la necesidad y se integre por la masa popular periódica y alternativamente designada, así no se teme a los magistrados sino a la magistratura. No tener un cuerpo permanente lo sustenta con base en que el poder judicial se ejerce particularmente contra alguna persona en cambio en los otros dos poderes, el legislativo expresa la voluntad general del Estado y el ejecutivo aplica la misma voluntad, el que no haya tribunales fijos no quiere decir que los juicios tampoco lo sean, al contrario, los juicios serán siempre un texto preciso de la ley. Más adelante, expresa:

"De los tres poderes... el de juzgar es casi nulo. Quedan dos: el legislativo y el ejecutivo. Y como los dos tienen necesidad de un fuerte poder moderador, servirá para este efecto la parte del poder legislativo compuesta de aristócratas". <sup>280</sup>

Contemporáneamente Fix-Zamudio ha calificado de "verdadero dogma" a la influencia que el clásico principio de la división de poderes ha tenido a partir de la Revolución Francesa y de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787,

<sup>278</sup> Montesquieu, ob. cit., libro XI, p. 104 y libro XII, p. 123.

<sup>279</sup> Idem, libro XI, p. 105.

<sup>280</sup> Idem, p. 106. Clase a la que, por cierto, pertenecía Montesquieu. No siendo el tema que nos ocupa la reflexión sobre la fuerza del órgano judicial, baste aquí lo dicho por Camalutti: "El juez es la figura central del derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces"; citado por Melgar Adalid, ob. cit., p. XVII.

en los ordenamientos constitucionales liberales e individualistas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX que lo contemplaron como verdadero ideal, no obstante, con la sensibilidad que le caracteriza, juzga que:

"...en la actualidad ha entrado en una profunda crisis y en un periodo de hondas transformaciones, pero sin que hubiese desaparecido la necesidad que pretendió satisfacer dicho principio, es decir, la de evitar la concentración del poder en una persona o corporación, pero asumiendo ahora una estructura y un funcionamiento de mayor complejidad".<sup>281</sup>

Hay quienes hacen de la separación de poderes un elemento de la democracia; para Alan Touraine esto es excesivo pues significa confundir esa forma de organización de los poderes con la limitación del poder por derechos fundamentales (libertad, justicia, igualdad o solidaridad) que han de ser defendidos por leyes constitucionales que apliquen y defiendan magistrados independientes. Juzga insuficiente e inadecuado hablar de separación de poderes:

"...cuando se trata no de las relaciones entre diferentes centros de decisión dentro de la sociedad política, sino de la puesta frente a frente del Estado y los derechos fundamentales, y por lo tanto de una limitación mucho más que de una separación de poderes, ésta... sirvió para limitar la democracia y el poder de la mayoría, para preservar los intereses de la aristocracia, como en el pensamiento de Montesquieu, o los de una elite ilustrada, como en los inicios de la república americana".<sup>282</sup>

En su agudo análisis, el pensamiento liberal tiende a reforzar la separación de los poderes, es posible que tal separación y el triunfo de una concepción puramente institucional de la democracia encubra el reino del mercado y el crecimiento de las desigualdades "sirviéndose de las instituciones políticas y de las reglas jurídicas como medios para segmentar y debilitar la impugnación de un

<sup>281</sup> "Algunas Reflexiones sobre el Principio de la División de...", ob. cit., pp. 619, 621, 706-707.

<sup>282</sup> Touraine, Alan. ¿Qué es la Democracia?, Fondo de Cultura Económica, México 1990, p. 49.

poder oligárquico.<sup>283</sup> Si cada poder fuera independiente de los otros la ley se transformaría con rapidez en un instrumento de defensa de los intereses de los más poderosos, lo que se limita por dos aspectos, las modificaciones constantes a que la ley se sujeta y la jurisprudencia que toma en cuenta la evolución de la opinión pública. Touraine no define a la democracia por la separación de poderes sino por la naturaleza de los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado, de modo que "la base de la democracia es verdaderamente la limitación del poder del Estado"<sup>284</sup> y si, como Fix-Zamudio señaló, en nuestra sociedad este poder:

"se concentra de manera creciente e inevitable en el Ejecutivo, fuerza es encontrar los instrumentos necesarios de control constitucional para evitar que esa concentración se transforme en absoluta e ilimitada"<sup>285</sup> a fin de restaurar un equilibrio entre las diversas funciones del poder público.

Por otra parte, hay quienes sostienen la existencia de la división del poder bajo el argumento de que lo indivisible y unitario es la soberanía, "podrá negarse la tripartición clásica y que lo sea del poder y aun de la competencia estatal, pero la división del primero existe efectivamente..."<sup>286</sup> aunque parece haber cobrado mayor fuerza considerar que "la unidad del poder es única y la división es exclusivamente funcional. Los poderes son facultades o potestades que integran la soberanía estatal..."<sup>287</sup> Lo anterior puede comprobarse desde el texto constitucional federal, ya que el artículo 49 dispone en su primer párrafo: El Supremo Poder de la Federación se divide, *para su ejercicio*, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ahí que si el poder es indivisible, con mejor técnica, debemos referirnos a funciones del Estado con cometidos distintivos de cada una de ellas, características dominantes y relaciones intergubernamentales.

<sup>283</sup> Idem, p. 50

<sup>284</sup> Idem, p. 51.

<sup>285</sup> Ob. cit., p. 623.

<sup>286</sup> Briseño Sierra, Humberto. "El valor actual del principio de la división de poderes en Iberoamérica" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. II, UNAM, 1987, pp. 616 y 617.

<sup>287</sup> Melgar Adalid Mario. *Apuntes de su cátedra "Poder Judicial"* en el posgrado de la Facultad de Derecho, semestre 98/II.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Son precisamente las relaciones intergubernamentales las que han dado origen a que modernamente se prefiera hablar de colaboración o de interrelación, más que de división de poderes, en virtud de que no se trata de un absoluto. En busca de la razón de ser que ésta pueda tener, Dieter Brügge man expresó:

"Si aquí y ahora podemos atribuir un sentido a la división de poderes, dicho sentido corresponde al oficio del juez. En función de él, la división del poder es hoy día más pura. Los poderes legislativo y ejecutivo aparecen en la actualidad entrecruzados; en las constituciones de nuestros días no se encuentran suficientemente separados; más aún; ahí donde se plantea la constitucionalidad de sus competencias, tienen que acudir al juez para que decida."<sup>288</sup>

Es necesario que el principio de evitar la concentración del poder, permanezca, pero abandonado el sentido tradicional de la división que impide, sólo por citar un ejemplo, que el órgano judicial, al menos en nuestro país, pueda pronunciarse en forma general sobre una ley, o que, tratándose de valores fundamentales, actúe por sí mismo sin esperar que cualquiera de los otros dos lo excite. Vistos como poderes interdependientes adquiere mayor significado la función que cada uno de ellos realiza.

Briseño Sierra es claro al afirmar que:

"...tal vez lo discutible haya sido no sólo denominar poderes a las funciones, sino creer que efectivamente se confundían ambas" y abunda: "los factores que sucesivamente determinan el núcleo subjetivo del poder, pueden ser indiferentes a la actividad judicial, al menos hasta el punto en que tenga que decidir sobre problemas trascendentales".<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Citado por De la Cueva, Mario. La Idea del Estado, UNAM - Dirección General de Publicaciones, México 1975, p. 95

<sup>289</sup> Briseño Sierra, Humberto, ob. cit., pp. 602 y 605.

Como quedó señalado Fix-Zamudio ha advertido la tendencia irreversible, con independencia de los sistemas jurídicos o políticos en las diversas familias jurídicas, hacia la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros órganos del Estado contemporáneo lo que no encuentra censurable por sí; lo particularmente grave en nuestro sistema jurídico es la hegemonía del Ejecutivo federal respecto al control político que debería ejercer el legislativo, debido a la ausencia de límites efectivos<sup>290</sup>. Además apunta que:

"...así como se ha observado el decaimiento de las asambleas legislativas, se advierte en numerosos ordenamientos, la vigorización de los tribunales como instrumentos de control no sólo legal sino también constitucional de los otros órganos del poder".<sup>291</sup>

Observación que fortalece el deseo de Melgar Adalid de que:

"así como ha imperado en diversos momentos históricos, la voluntad del señor feudal, la del rey, la de los parlamentos y la del presidencialismo, en el siglo venidero impere la era de la justicia."<sup>292</sup>

#### 4.1.1 PODERES U ÓRGANOS

Establecido está que el poder es uno y sólo por razones prácticas, didácticas y de prevención del riesgo que conlleva que se concentre en una sola mano, se acepta su división<sup>293</sup>. Ahora bien, la persona moral o incorporada Estado, requiere de órganos para actuar. Aristóteles propuso la idea de órgano en las personas morales por analogía con los seres vivos, es decir, así como en la naturaleza los órganos realizan una función respecto del ser vivo visto integralmente, así en la persona moral los órganos son parte esencial de ellos más no el ser vivo mismo.

<sup>290</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Algunas Reflexiones sobre el Principio de la ...", ob. cit. p. 651 y 708.

<sup>291</sup> Idem, p. 683.

<sup>292</sup> Melgar Adalid, Mario. El Consejo de la Judicatura..., ob. cit., p. XIX.

<sup>293</sup> Respecto de la concentración de poder véase a Zorrilla Martínez, Pedro G. "Descentralización Política" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, 1ª edición, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 411: "En las concentraciones de poder, tanto político como económico, hay riesgos acentuados para las libertades; existen tendencias... hacia el autoritarismo y el monopolio, y se dan condiciones opuestas a las libertades y a la diversidad".

Órgano significa instrumento, cualquiera de las partes del cuerpo que ejercen una función. De modo que un individuo o grupo de individuos son un instrumento del Estado, lo cual deriva de la elección o del nombramiento, a esos individuos se les confiere poder para crear normas, para aplicar la coacción o para ejecutar actos por cuenta del erario federal.

El artículo 27 del Código Civil federal señala que:

Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Como explica Gutiérrez y González, el Estado como persona incorpórea, requiere forzosamente de personas físicas que realicen sus funciones, individuos específicamente cualificados según normas relativas a la elección o al nombramiento. Cada persona física, cada servidor directo o indirecto del Estado, no es dueño de la función que desarrolla, esa pertenece al Estado, tampoco es de los órganos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) pues al no ser personas no pueden ser titulares de la función.<sup>294</sup> El Estado únicamente canaliza en ellos la función por razones de especialización.

Es la referencia al orden jurídico nacional que constituye el Estado, lo que permite entender, las facultades que ese orden asigne a sus órganos - individuos que pueden ser designados mediante elección (diputados y senadores), por nombramiento (secretarios de despacho); por suerte (jurados populares) o cualquier otro medio permitido por la ley; en palabras de Tamayo y Salmorán:

"El acto de un individuo es interpretado como acto del Estado cuando dicho acto se adscribe o se imputa al orden jurídico, p. ej., el acto de un individuo

---

<sup>294</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho..., ob.cit., p. 532.



es el acto de un juez, cuando este acto se adscribe al orden jurídico del Estado".<sup>295</sup>

La vinculación órganos - individuos utilizada por Tamayo, a la que podemos designar como órganos – servidores públicos, se comprende a través de las diferencias entre ellos o dicho de otro modo entre órgano y titular: el órgano tiene el carácter abstracto de competencia y el titular es la persona física a través de quien se realiza, se concretiza la voluntad del Estado, de acuerdo a las facultades dispuestas en la Constitución política federal y en las disposiciones normativas emanadas de ella.

En resumen, de lo anterior se desprende que sea preferible referirse a órganos desarrolladores de una función estatal y no a poderes, ya que "la persona moral no es una cosa sino una función",<sup>296</sup> que unifica comportamientos jurídicos, por tanto, no existen personas jurídicas por fuera de los actos jurídicos que las constituyen.

## 4.2 ORGANO LEGISLATIVO

### 4.2.1 NATURALEZA JURÍDICA

Montesquieu enfatizó la diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: "naturaleza es lo que le hace ser y su principio lo que la hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven",<sup>297</sup> ese principio, en las repúblicas es la virtud política<sup>298</sup>.

La naturaleza jurídica del órgano legislativo federal es la esencia, el conjunto de rasgos, de caracteres permanentes del Congreso de la Unión, la función legislativa, determinada constitucional y legalmente que se manifiesta a través de la emisión de leyes o decretos, conforme al artículo 70 de la Constitución federal, e internamente regida por la Ley Orgánica del Congreso General de los

<sup>295</sup> Tamayo y Salmorán..., "El Problema del Derecho y los Conceptos Jurídicos...", ob. cit., p. 30.

<sup>296</sup> Tamayo, "Elementos para una...", ob. cit., p. 103.

<sup>297</sup> Del Espíritu de las Leyes, ob. cit., libro III, p.15.

<sup>298</sup> Cfr. libro IV, p. 28.

Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento. Dicha ley regula su estructura y funcionamiento internos y de conformidad con el propio artículo 70 constitucional en su último párrafo, no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia; lo mismo sucede con las reformas y adiciones que a la ley puedan recaer.

#### 4.2.2 ESTRUCTURA

El Congreso General, empleando las palabras de la Constitución federal en su artículo 50, se distribuye en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores que, de acuerdo al artículo 65 constitucional, sesionarán en dos periodos al año y durante sus recesos funciona la Comisión Permanente. Además cuenta con comisiones legislativas también llamadas comisiones congresuales<sup>299</sup> que son diversos grupos de investigación en los que se analizan específicamente determinados asuntos por materia en cada una de las cámaras, lo que no impide que para la atención de asuntos de interés común se pueden crear comisiones conjuntas. A esta configuración se agrega un órgano técnico contable de la Cámara de Diputados denominado Fiscalización Superior de la Federación.

El tema de la alimentación no es de atención exclusiva de alguna de las Cámaras, no obstante hay que tomar en cuenta que el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública sí son competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, y que el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal y la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que éste celebre, corresponden al Senado, de conformidad con los artículos 74 y 76 constitucionales, este último relacionado con otros numerales según se vio en el capítulo segundo. Por reforma al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el DOF el 9 de octubre de 2000, la Cámara de Diputados cuenta actualmente con 36 comisiones ordinarias, definidas legalmente como:

<sup>299</sup> Suele designarse los grupos parlamentarios hasta en el texto constitucional, lo que no es acertado, ya que la forma de gobierno en el orden jurídico mexicano es el sistema presidencial y no el parlamentario.

Organos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

Con esta reforma el número de 23 comisiones pasó a 36 (además de comisiones específicas) principalmente para formar dos comisiones de lo que era una, por ejemplo, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Salud y Seguridad Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo Social y Vivienda; y se creó, entre otras, la de Recursos Hidráulicos.

Podrán estar integradas hasta por treinta diputados a los que la ley les permite pertenecer hasta en tres de ellas. Su competencia generalmente se corresponde con las otorgadas a las dependencias de la administración pública federal. Considero que las directamente relacionadas con el tema de este trabajo son:

- a) Agricultura y Ganadería;
- b) Desarrollo Rural;
- a) Desarrollo Social;
- c) Pesca;
- d) Recursos Hidráulicos, y
- e) Salud.

Grupos de trabajo necesariamente vinculados con los trabajos de las anteriores son:

- b) Comercio y Fomento Industrial;
- c) Comunicaciones;
- d) Educación Pública y Servicios Educativos;
- e) Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- f) Presupuesto y Cuenta Pública;
- g) Puntos Constitucionales;
- h) Reforma Agraria,

- i) Transportes, y
- j) Ciencia y Tecnología.

La Cámara de Diputados es particularmente importante por cuanto a la revisión del gasto ejercido por los tres órganos del Estado así como al cumplimiento de los programas federales, función que realiza, conforme a los artículos 74 fracción IV y 79 de la Constitución, a través de la Fiscalización Superior de la Federación. En vista de que esta revisión ha de corresponderse a la aplicación de los ingresos obtenidos, una posibilidad de que los legisladores eviten distracciones del gasto asignado a programas alimentarios, reitero, sería la determinación de porcentajes fijos del producto interno bruto para la atención específica de los múltiples factores relacionados con el tema.

La Cámara de Senadores cuenta a su vez con comisiones ordinarias (además de las especiales) que, juntamente con la de Estudios Legislativos, tienen a su cargo el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. Dispuestas en el artículo 90 en su mayoría llevan los mismos nombres de las de la Cámara de Diputados; relacionadas con la alimentación son:

- a) Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- b) Desarrollo Social;
- c) Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y
- d) Salud y Seguridad Social.

Comisiones que han de coordinarse estrechamente con:

- a) Comercio y Fomento Industrial;
- b) Comunicaciones y Transportes;
- c) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- d) Hacienda y Crédito Público;
- e) Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- f) Puntos Constitucionales, y
- g) Reforma Agraria.

Por lo que toca a la Comisión Permanente, según el artículo 127 de la ley, podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

La labor legislativa no se agota al votar una ley y expedirla por mayoría de votos e incluso por unanimidad, ni al aprobar un tratado o acuerdo internacional, es menester que los diputados y senadores al Congreso de la Unión, junto con los legisladores estatales, conozcan las necesidades de la población mexicana, a fin de legislar en provecho de ella, por ende de la Patria, por tanto son responsables tanto al emitir leyes y decretos en su perjuicio como en no darles el seguimiento correspondiente ya que suelen quedarse en los objetivos y en la creación de instituciones, con las que se pretende modificar la realidad sin que se logren consolidar resultados.

#### 4.3 ORGANISMO EJECUTIVO

##### 4.3.1 NATURALEZA JURÍDICA

Determinada por la Constitución federal, en sus artículos 80, 89, 90 y 92, principalmente, la naturaleza jurídica del organismo ejecutivo va más allá de mero ejecutor de las leyes dispuestas por el organismo legislativo. Tiene a su cargo, la función administrativa manifestada en una multiplicidad de actos a los que se les conoce genéricamente como actos administrativos, a través de los cuales el gobernado vive, cotidianamente, la extensión del Derecho Constitucional. Ya González Pérez señaló que de las diversas relaciones que se dan entre los seres humanos de una comunidad, aquella que tiene una diferencia profunda, esencial, es la de administrado – administrante, aun cuando ambos comulguen con las mismas ideas políticas, sean vecinos del mismo municipio o ejerzan idéntica profesión<sup>300</sup>, razón de más para afirmar que se trata de actos en los que debe imperar de manera fundamental, el principio de legalidad, rector de toda actividad y acto de la administración pública.

---

<sup>300</sup> González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, 1ª ed., Porrúa-UNAM, México 1995, p. 31.

#### 4.3.2 ESTRUCTURA

A diferencia de los otros dos órganos del Estado, el Ejecutivo cuenta con una abultada estructura criticada por algunos y justificada por otros bajo el argumento de que se trata del órgano que desempeña la función de materializar, de realizar aquellos demandas sociales que las leyes le han determinado. Como señalaba el maestro Zorrilla Martínez en su cátedra, la administración creció porque quiso satisfacer tales demandas, pero se improvisaron funciones, lo que la volvió torpe y lenta, con el consiguiente deterioro de las relaciones entre el particular y el Estado, no sólo en nuestro país sino en otros también. Creía que una solución a este problema sería la educación, la capacitación de los servidores públicos y la admisión en la administración pública de aquellos que fueran honrados y que tuvieran vocación de servicio. En el capítulo anterior quedaron establecidas las facultades de las dependencias relacionadas con el tema, en este capítulo he de referirme a algunas unidades administrativas de ellas o a ciertos órganos desconcentrados y organismos descentralizados que, por encontrarse sectorizados, es decir, agrupados según su objeto bajo determinada secretaría, serán presentados de igual manera.

#### 4.3.3 SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Es una dependencia que cada vez cobra mayor importancia, tal vez debido a que en la actualidad a múltiples actividades suele dársele contenido económico; conduce las políticas generales de abasto y precios; establece la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con SEDESOL, SEMARNAT SAGARPA, además de coordinar y dirigir con la colaboración de esta última dependencia el Sistema Nacional para el Abasto, cuyo fin es asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; debe fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional; además, organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones

innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios.

#### 4.3.3.1 COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

Creada por la Ley Federal de Competencia Económica como órgano desconcentrado de la SE, tiene por objeto aplicar dicha ley y prevenir, investigar y combatir los monopolios, así como sancionar las prácticas monopólicas y las concentraciones. Entre sus funciones, destaca la investigación sobre *dumping*, es decir, la práctica discriminatoria de precios consistente en introducir mercancías en el territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, valor que se define como el precio de ventas internas en el país exportador, el precio de exportación a un tercer país, o el valor reconstruido en el país exportador, este último es un precio que se calcula a partir de la suma del costo de manufactura, los gastos generales y un margen de utilidad razonable. La investigación que se realice sobre el particular es de trascendente importancia pues se trata de una práctica que deteriora la industria y la economía nacionales. Volveré sobre el particular en el capítulo séptimo. Valga comentar que la competencia es un concepto fundamental dentro del Derecho Administrativo que significa el grado de facultades conferidas por la ley; si bien este órgano fue creado por una ley de competencia que lleva en su nombre la especificidad de la connotación económica, no sucedió lo mismo con la Comisión, puesto que únicamente se le nombró de competencia, faltando aclarar que se trata de competencia económica.

#### 4.3.3.2 PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Sectorizada bajo la Secretaría de Economía, es un organismo descentralizado federal que, conforme al artículo 20 de la Ley Federal del Consumidor, está dotado de funciones de autoridad administrativa y se encarga de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora. De conformidad con el artículo 24 tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) promover y proteger los derechos del consumidor;

- b) procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- c) representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;
- d) recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- e) formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- f) orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- g) realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- h) promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor;
- i) celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;
- j) denunciar ante el ministerio público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;
- k) promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría, y
- l) aplicar las sanciones establecidas por la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- m) excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.

La Procuraduría cuenta con legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados, caso en el que:

- a) la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados; o
- b) mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

Cabe aclarar que las atribuciones que el artículo 26 otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercitarán previo análisis de su procedencia, por tal razón considero que para ejercer una plena protección al consumidor, como sector débil que es, precisa de una defensoría de oficio que incluso cubra la representación de los consumidores en tribunales.

Existió en el origen de la PFC una subprocuraduría de organización de consumidores conforme lo dispone el artículo 28 constitucional federal, con el objeto de defenderse pacíficamente con acciones comunes frente a los proveedores de bienes y servicios. Es necesario reactivar y reforzar este tipo de organizaciones en beneficio de la sociedad.

Como empresas de participación estatal sectorizadas a la SE, existen Exportadora de Sal, S. A. de C.V. y Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

#### 4.3.4 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La labor de esta dependencia es determinante en la formación de profesionales y técnicos relacionados con los sectores rural y piscícola y su intervención ha de ir más allá de la formación, ha de saber promover, fomentar, interesar en el estudio de estas disciplinas ya que la educación agrícola y pesquera no ha sido atendida e impulsada ascendentemente con la constancia y

continuidad que amerita su importancia, lo que no significa que no haya sido promovida efectivamente en algunos momentos de nuestra historia, particularmente en el siglo XX<sup>301</sup>. Ante la carencia de fundamentos tecnológicos y educativos que permitan a nuestro país competir con el exterior, la política agropecuaria y piscícola ha de tener como base una modificación sustancial de carácter educativa que comprenda la transformación de planes y programas de estudio para trascender, por ejemplo, de lo meramente agronómico a carreras interdisciplinarias asociadas con las tendencias tecnológicas actuales y la influencia de la globalización económica como la agrobiotecnología, entre otras disciplinas que permitan generar el conocimiento suficiente para resolver los problemas que afectan al campo y, en general, a la producción de alimentos de alto valor nutritivo.

El Estado, con fundamento en ordenamientos como la Ley de Ciencia y Tecnología, a través de esta dependencia gubernamental, así como otros órganos y organismos entre los que se encuentran el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (una empresa paraestatal en la que participan la SEP, SAGARPA, CONACYT, UNAM, IPN y el gobierno del Estado de Sonora a los que se sumaron Sinaloa y Chihuahua), debe promover la investigación científica y tecnológica en materia alimentaria. Las líneas de trabajo del Centro citado son nutrición, ciencia y tecnología de alimentos de origen animal o vegetal, acuicultura y manejo ambiental, así como alimentación y desarrollo. Se localiza en las inmediaciones de Hermosillo, Sonora con unidades en Mazatlán (acuicultura y manejo ambiental), Culiacán (tecnología y poscosecha de frutas y hortalizas), Guaymas (aseguramiento de calidad y utilización sustentable de recursos naturales) y Cuauhtémoc (alimentos de zonas templadas). Otros ejemplos son los Centros de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C. y de Investigación Científica de Yucatán, A.C. Debe ampliarse este aspecto y ofrecerse

<sup>301</sup> Sobre el desarrollo de la educación agrícola en nuestro país véase Amnienta Calderón; Gonzalo M. La universidad..., ob. cit., pp. 6-10.

oportunamente a la juventud mexicana suficiente información para que conozcan las alternativas en educación superior y se interese por la biología aplicada al sector agrícola que si bien existe en nuestro país, le falta desarrollo, o en el monitoreo y supervisión de los transgénicos, sean para la alimentación humana o para la animal a fin de contar con registros genéticos detallados que permitan un adecuado control sanitario y de calidad.

Ricardo Bressani Castignoli, científico guatemalteco galardonado por sus aportaciones en el campo de la nutrición con el Premio México de Ciencia y Tecnología 2001, enfatizó la importancia del estímulo y el impulso a la ciencia principalmente aquella dirigida a desarrollar la agricultura y el cultivo de productos promisorios porque "la meta es la seguridad alimentaria nutricional". En el acto de la entrega del premio el presidente Vicente Fox Quesada se comprometió a elevar la inversión en estos rubros hasta alcanzar el 1% del producto interno bruto para el año 2006.<sup>302</sup>

Nuestro país se enfrenta a la globalización con escaso desarrollo tecnológico, recordemos que los resultados del Índice de Desarrollo Humano emitidos con base en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, año 2002, arrojan una patente al año por cada millón de habitantes, de ahí que la inversión en la ciencia y la tecnología es de imperiosa necesidad, hacerlo a través de determinado porcentaje del PIB es, sin duda, una forma efectiva de destinar los recursos, no obstante, a esta promesa haría falta establecer claramente las líneas de investigación que se beneficiarían con las aportaciones correspondientes y que tendrían que ser escrupulosamente aquellas relevantes para el desarrollo nacional. Además, debe idearse un mecanismo que impida la migración de aquellos talentos mexicanos, o que asegure el regreso de aquellos otros que habiendo realizado estudios de posgrado en el extranjero, deciden, por diversas causas, permanecer allá y engrosar las filas de los científicos de países

---

<sup>302</sup> Rodríguez José Luis. "Ofrece Fox más recursos a ciencia", El Universal, México, 3 de mayo de 2002, A-4

transferir.<sup>303</sup> Desayunos escolares es una tarea necesariamente coordinada con el sector salud.

Muy importante también es que la SEP, en coordinación con la Secretaría de Salud, asuma el papel de educar a niños y jóvenes en el consumo de alimentos de calidad a través de la difusión del beneficio que obtendrían en su rendimiento escolar. Cuenta con la posibilidad de llevarlo a la práctica a través de las cooperativas y tiendas escolares que ofrecen productos a los educandos en los recreos o descansos para privilegiar la ingesta de alimentos nutritivos que especialmente les permitan regresar a las aulas con un rendimiento superior al que tienen al ingerir alimentos chatarra, que incluso demeritan la atención prestada a las clases. Baste recordar que la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, obliga a las autoridades a combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada, además del deber de verificar que los medios de comunicación masiva difundan información y materiales que les ayude al sano desarrollo y a protegerse a sí mismos de peligros que puedan afectar su vida o su salud. Con base en esta ley, el 25 de julio de 2001 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia como una comisión intersecretarial permanente cuyo objeto es coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen su desarrollo pleno e integral. Uno de sus objetivos es proponer e impulsar acciones que contribuyan al bienestar, desarrollo y mejora de su calidad de vida en lo relacionado con la nutrición y la salud, entre otros aspectos. A esta Comisión concurren los titulares de SEDESOL, SEP, SS, STPS, los directores de del IMSS, del ISSSTE y del DIF, y el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, quien lo preside; no forma parte de esta comisión la SAGARPA,

---

<sup>303</sup> Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José. Ingreso y alimentación de la población en el México del Siglo XX, 1ª ed., UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Angel Porrúa, México 2001, pp 59-60.



que garanticen su desarrollo pleno e integral. Uno de sus objetivos es proponer e impulsar acciones que contribuyan al bienestar, desarrollo y mejora de su calidad de vida en lo relacionado con la nutrición y la salud, entre otros aspectos. A esta Comisión concurren los titulares de SEDESOL, SEP, SS, STPS, los directores de del IMSS, del ISSSTE y del DIF, y el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, quien lo preside; no forma parte de esta comisión la SAGARPA, aunque por invitación podrán acudir los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, los representantes de los órganos legislativo y judicial, y de instituciones, organismos y asociaciones nacionales y extranjeras. Sesiona ordinariamente cuando menos una vez al año y cuenta con subcomisiones para el estudio de asuntos especiales.

Habría de difundirse entre los padres y madres de familia el cuidado y la atención al refrigerio que se destina, desde el preescolar, a los educandos, así como permitir la venta de golosinas dentro de los centros educativos que la publicidad estimula en el consumo infantil, sólo si, en las cooperativas escolares o similares, existen a la venta aquellos que generan mayor rendimiento escolar y se promociona efectivamente su consumo.

No habrá mexicanos mejor alimentados si no se vincula estrechamente la educación y la información adecuada y suficiente, finalmente derechos humanos todos. Esta postura no descuida la imperiosa necesidad de elevar el poder adquisitivo de la población evitando que cada día se sumen más a la pobreza; es relevante la información correcta porque ingresos decorosos y hasta elevados por sí solos no son, necesariamente, garantía de una mejor nutrición; en esto no descuido que a fin de mantener satisfactores necesarios en los hogares, aquello que suele sacrificarse en el núcleo familiar ante la caída del poder adquisitivo es la calidad de la alimentación sin considerar, por falta de información, las consecuencias que acarrea.

Bien señala Martínez Pacheco que para la eficacia de la seguridad alimentaria son determinantes los usos y costumbres que se desprenden de la cultura alimentaria.<sup>304</sup> Considero que la educación alimentaria, impartida fundamentalmente en preescolar y primaria y reforzada en secundaria, es una asignatura pendiente. Así como se ha dado énfasis y se defiende la importancia de educar en la sexualidad y se estableció por ley impartir educación ambiental, igualmente debe abordarse la enseñanza de la correcta o adecuada nutrición. La Ley General de Educación<sup>305</sup> en su artículo 7 fracción I y II señala entre otros fines de la educación, el de contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas, y favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos. El artículo 74 vincula a los medios de comunicación con este objetivo al establecer que, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el artículo 7, conforme a los criterios establecidos en el numeral 8 relativos a que la educación se basará en los resultados del progreso científico, la lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, entre otras cosas. En este sentido cabe recordar que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone el fomento de acciones en todas las vertientes relacionadas con el desarrollo rural, entre las que figura la educación para el desarrollo sustentable de conformidad con el artículo 15 fracción V.

Otro punto más lo es educar para evitar el desperdicio, que se da en el transporte, en la comercialización, en el abasto y en el hogar, por el desconocimiento del manejo y utilización apropiada de los alimentos, esta sería una tarea en la que la SAGARPA debe estar directamente involucrada, dependencia cuya antecesora remota, la Secretaría de Agricultura y Ganadería

---

<sup>304</sup>Ob. cit., p.7.

<sup>305</sup>DOF del 13 de julio de 1993.

aplicó la Ley de Educación Agrícola que según refiere Armienta Calderón<sup>306</sup>, no tuvo un cumplimiento vigoroso.

#### 4.3.5 SECRETARÍA DE SALUD

Las enfermedades transmitidas por alimentos y los productos alimenticios contaminados y de baja calidad constituyen un grave problema de salud pública. Además, el comercio internacional de esta clase de alimentos ocasiona el descrédito de los productores y comercializadores mexicanos, en detrimento de la economía nacional, una economía que ha permitido la proliferación indiscriminada de la venta de alimentos en vías públicas o en lugares desprovistos de sanidad, lo cual requiere de mayor control para que su preparación y venta se efectúe en condiciones higiénicas suficientes, valga recordar que la inseguridad alimentaria, como quedó anotado, no sólo se presenta cuando se carece de acceso a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos, sino cuando estos no son inocuos.

Salud, nutrición y educación son vertientes íntimamente vinculadas, las dos primeras son básicas para la vida y la tercera, educación es el motor que mueve al desarrollo. La Ley General de Salud dedica uno de sus capítulos a la educación para la salud, cuyo objeto es, entre otros, orientar y capacitar a la población preferentemente en diversas materias, cuya lista encabeza la nutrición. En ese propósito se coordinará con la SEP, los gobiernos de las entidades federativas y las entidades del sector salud, mediante programas de educación para la salud, *procurando* optimizar los recursos y alcanzar una cobertura total de la población (art. 112 y 113).

Otro de sus capítulos se ocupa específicamente de la nutrición, en su atención y mejoramiento, es la SS, la dependencia que participará permanentemente en los programas de alimentación federales. Al efecto, junto con las entidades del sector y los gobiernos de las entidades federativas desarrollará programas, promoviendo la participación de organismos nacionales e

---

<sup>306</sup> Armienta Calderón; Gonzalo M. La universidad ..., ob. cit., p. 6.

internacionales relacionados con la nutrición y la disponibilidad de alimentos, así como de los sectores social y privado (art. 114).

A cargo de la SS, de conformidad con el artículo 115, está:

- a) establecer el sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición;
- b) normar el desarrollo de los programas y actividades educativas dirigidos a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales vulnerables;
- c) normar el valor nutritivo y características de la alimentación en establecimientos de servicios colectivos;
- d) promover investigaciones encaminadas a conocer las condiciones de nutrición que prevalecen en la población y establecer las necesidades mínimas de nutrimentos;
- e) recomendar las dietas y procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos nutrimentos y proveer a su consumo;
- f) establecer las necesidades nutritivas que deban satisfacer las necesidades los cuadros básicos de alimentos;
- g) proporcionar a la SE los elementos técnicos en materia nutricional para la expedición de NOM's;
- h) publicar en el DOF la lista de las bebidas y los alimentos registrados con indicación de su valor nutricional. Considero necesario que esa publicación sea no sólo en ese medio informativo sino en los periódicos de mayor circulación;
- i) realizar inspecciones sanitarias, y
- j) la aplicación de las sanciones y medidas de seguridad a que haya lugar.

#### 4.3.5.1 INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS MÉDICAS Y NUTRICIÓN "SALVADOR ZUBIRÁN"

En el sector salud se encuentra agrupado el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", organismo descentralizado que

cuenta con grandes áreas médicas: las ciencias médicas propiamente dichas y la nutrición, dividida, esta última, en las siguientes áreas:

- a) ciencia y tecnología de alimentos,
- b) fisiología de la nutrición,
- c) nutrición animal,
- d) estudios experimentales rurales,
- e) nutrición aplicada y educación nutricional, y
- f) vigilancia epidemiológica.

Sus labores son de suma importancia, razón suficiente para que se le dote de los recursos necesarios para desarrollar investigación con la tecnología más avanzada por sí o en colaboración con otras instituciones. La UNAM, a través de la Coordinación de Investigación Científica y el Programa Universitario de Alimentos, llevó a cabo un proyecto de investigación para el Instituto denominado *Impacto de la harina de maíz enriquecida en la nutrición y la salud*,<sup>307</sup> se trata del informe de una evaluación comparativa durante tres años en dos comunidades rurales muy pobres, una experimental con harina enriquecida con proteínas y micronutrientes y otra únicamente de control. Al maíz que, consumido sólo no es una alimento lo suficientemente bueno y combinado con frijol, un tanto mediocre, se le adicionó harina de soya que es una leguminosa con el doble de proteína que el frijol, más nutritiva para el ser humano y con mayor capacidad de enriquecer los cereales, cuyo poder consiste en su composición de aminoácidos que complementa a los del maíz, de modo que duplica su valor nutritivo, valor ya conocido desde hace más de 50 años y utilizado como alimento animal para incrementar la producción de leche, huevos y carne, que no son de fácil adquisición por toda la población; de ahí que, si en nuestro país el consumo de tortillas desde las clases trabajadoras a las indígenas es de 8 a 20 tortillas diarias por cabeza, (significativamente superior al consumo de las clases altas y medias entre 2 y 3 tortillas diarias), el enriquecimiento puede ser la diferencia entre estar

---

<sup>307</sup> Chávez, Miriam y Chávez, Adolfo. Instituto Nacional de Nutrición, México 1999.

enfermos y limitados funcionalmente o ser sanos y más capaces física y mentalmente.

Los resultados del estudio piloto realizado durante tres años en poco más de 250 familias otomíes del área de San Idefonso, Municipio de Amealco, Querétaro, con énfasis en la nutrición materno-infantil, demostraron que se puede enriquecer la tortilla de todo México fácilmente, a muy bajo costo y sin afectar hábitos, con grandes beneficios tanto en el crecimiento infantil como en aspectos funcionales, reproducción humana, inmunidad, capacidad y actividad física y sobre todo en el rendimiento mental. A simple vista se observa como en niños de la misma edad, los alimentados con harina enriquecida crecieron notoriamente más. Creo que proyectos de este tipo, elevados a nivel nacional contribuirían, como concluyen los investigadores, a igualar las condiciones de todos los mexicanos desde su nacimiento y su funcionalidad ante las adversidades, las enfermedades y ante las oportunidades de trabajo, producción y capacidad de disfrutar la vida.

Todos los niños tienen la misma edad, sin embargo los infantes que se observan más grandes fueron alimentados con harina enriquecida



Fuente: Instituto Nacional de Nutrición, 1999 (informe citado).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.3.5.2 CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN SALUD POBLACIONAL

El Centro de Investigaciones en Salud Poblacional <sup>308</sup> (CISP, antes Centro de Investigación en Salud Pública) forma parte del Instituto Nacional de Salud Pública y se dedica a promover la formación de expertos en dicha área y generar investigación científica que aborda la distribución de las enfermedades en la población. Asimismo, realiza investigación para generar y evaluar intervenciones destinadas a disminuir el impacto de las enfermedades y sus determinantes sobre la salud de la población.

Entre las direcciones con las que cuenta está la de Nutrición y Salud, conformada por los Departamentos de Investigación sobre Nutrición y Salud de la Mujer, Nutrición y Salud del Niño y el de Dieta y Enfermedades Crónicas. A su cargo está la elaboración de la Encuesta Nacional de Nutrición<sup>309</sup>, que tiene por objetivos cuantificar las prevalencias de mala nutrición tanto por deficiencia como por exceso y sus determinantes a nivel nacional, por regiones y por estratos urbano y rural; estudiar cambios en el tiempo; guiar la formulación de políticas sociales y programas de alimentación y nutrición, y evaluar la fortificación de harinas y de otros programas y políticas de nutrición.

Se trata de una encuesta nacional probabilística realizada entre 1988 y 1999, en 21,000 hogares con representatividad a nivel nacional, por 4 regiones (norte, centro, sur y zona metropolitana de la ciudad de México) y estratos urbano y rural. La población estudiada fueron niños menores de 11 años y mujeres de 12 a 49 años. Se obtuvieron mediciones antropométricas, muestras sanguíneas y de orina para cuantificar concentraciones de hemoglobina y micronutrientes e información sobre consumo de alimentos. Se obtuvo además información sobre morbilidad y sus determinantes, así como datos socioeconómicos y demográficos.

---

<sup>308</sup> <http://www.ssa.gob.mx/unidades/cgins/insp.html>

<sup>309</sup> <http://www.insp.mx/cisp.html>

Con este documento, entre otras intenciones, se entrega un informe técnico sobre los resultados de la encuesta en menores de cinco años a la Secretaría de Salud.

Entre los planes del Centro figura evaluar el impacto del Progresá (ahora Oportunidades) en el estado nutricional de niños y mujeres. Los recursos necesarios provienen de la Secretaría de Salud.

Se ha planeado realizar al menos una encuesta en los años 2003 ó 2004 para evaluar el impacto de la fortificación de harinas en el estado de micronutrientes de la población. Se considera necesario realizar periódicamente encuestas que permitan conocer la evolución de los problemas de mala nutrición y coadyuvar a la toma de decisiones en materia de políticas y programas de alimentación y nutrición, por lo que se buscan recursos para asegurar que aproximadamente cada cinco años se realicen encuestas para conocer el estado nutricional de la población. Lo cual es un propósito que las autoridades habrían de apoyar, pero vinculado a la puesta en marcha de los programas correspondientes o la adecuación a los ya existentes que redunden en el beneficio de la población.

Los resultados de la ENN-II se dieron a conocer públicamente en febrero del 2002<sup>310</sup>. Se enfatizó que la desnutrición persiste en nuestro país y es un problema de salud pública, presentándose, además, el fenómeno emergente de la obesidad y el sobrepeso. Uno de cada cinco niños menores de cinco años tiene retardo en la estatura. Se reporta anemia y deficiencias de hierro, vitamina C y ácido fólico. El consumo de alimentos entre las mujeres se compone de 20% de productos del maíz, 13% refresco y azúcar, 12% leche y 11% café o té, con poca ingesta de frutas y verduras. Se asegura que en 11 años se redujo en 50% la desnutrición en general, no obstante el hecho de que uno de cada cinco niños en edad preescolar tenga retardo en la estatura esconde diferencias regionales muy

<sup>310</sup> Patiño Villalobos, Norma. "La obesidad, grave problema de salud pública", Novedades, México, 20 de febrero de 2002, A - 10.

importantes. La muerte por desnutrición se presenta mayormente en niños de uno a dos años de edad; la desnutrición en preescolares es del 27.5%, la desnutrición crónica-aguda es del 2% y el retardo de estatura es del 17.7.%.

Las recomendaciones generales son la creación de programas integrales para atender la mala nutrición, la desnutrición y la obesidad, reforzar los programas actuales, distinguir acciones específicas y aprovechar nuevas oportunidades. Destacan cuatro acciones: distribución de alimentos con micronutrientes, suplementos con vitaminas y minerales, orientación alimentaria y nutricional, así como atención primaria a la salud.

Investigaciones como estas no deben quedar en buenas intenciones que suelen archivar por falta de presupuesto, si bien sus resultados se tomaron en cuenta en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002 – 2006 (PRONAFIDE), acciones como la distribución de alimentos con micronutrientes debiera convertirse en el eje de una política cuyo fin fuera vencer tanto la desnutrición como la nutrición deficiente; líneas de investigación como la tortilla mejorada, referida páginas atrás, podrían llevarse a cabo en diversos productos, por ejemplo, ya que nuestro país es alto consumidor de refrescos bien podría estimularse el desarrollo de una bebida enriquecida como alternativa frente al refresco tradicional; a ello habría que agregar la ingesta de suplementos con vitaminas y minerales por niños y mujeres en edad gestacional, lo cual establece cimientos sólidos para la salud; una política educativa a corto, mediano y largo plazo que pueda trascender sexenios respondiendo a un compromiso establecido en ley, así como la oportuna atención preventiva a la salud, son acciones tendientes a garantizar que los recursos y esfuerzos destinados a atender la nutrición de los mexicanos habrán sido correctamente invertidos, generándose calidad de vida individual, familiar y social.

Además del instituto y centro presentados como ejemplo, hay que tener presente el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que a través

de desayunos escolares y cocinas populares, se convierte en indicador para los programas de las entidades federativas.

#### 4.3.6 SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. ALGUNOS DE SUS ÓRGANOS Y ORGANISMOS

De conformidad a su Reglamento Interior publicado en el DOF del 10 de julio de 2001 y su Manual de Organización General del 23 de septiembre de 2002, cuenta con tres subsecretarías, una oficialía mayor, ocho coordinaciones, trece direcciones generales, 33 delegaciones estatales, además de las regionales y siete órganos administrativos desconcentrados; representa un aparato burocrático de considerables dimensiones, no obstante, a pesar de que esta Secretaría es la dependencia competente en materia de alimentación, no es precisamente el órgano decisorio fundamental, pues depende de las políticas financieras que determinen el Banco de México y la SHCP (dependencia que tradicionalmente ha operado mayor número de fideicomisos y fondos en materia agropecuaria que la propia SAGARPA y que controla el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Congreso de la Unión) y hasta la banca de desarrollo como Nacional Financiera y Banrural;<sup>311</sup> además de vincular la atención alimentaria, a través de programas tales como Oportunidades, con SEDESOL, dependencia que incrementa cada vez más sus facultades, sin pasar por alto a la SE, competente para establecer políticas relativas a comercio interior y exterior; abasto y precios; comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, e industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, entre otras actividades relacionadas en el capítulo tercero de esta y otras dependencias.

---

<sup>311</sup> A partir del 1º de julio de 2003, dejará de funcionar Banrural, en su lugar operará Financiera Rural ordenada por la Ley Orgánica de la Financiera Rural publicada en el DOF del 26 de diciembre de 2002 y en vigor al día siguiente. A partir del 1º de julio de 2003 se abroga la Ley Orgánica del Sistema Banrural y quedan sin efecto los reglamentos de las sociedades nacionales de crédito que integran dicho sistema, constituido por 13 bancos de crédito rural al servicio de diferentes regiones en país.

Las subsecretarías son *Agricultura* con dos direcciones generales: de fomento a la agricultura y de vinculación al desarrollo tecnológico; *Desarrollo Rural* con cuatro direcciones generales: apoyos para el desarrollo rural; programas regionales y organización rural; estudios para el desarrollo rural, y servicios profesionales para el desarrollo rural; *Fomento a los Agronegocios* con tres direcciones generales: estudios agropecuarios y pesqueros; administración de riesgos y proyectos de inversión, y apoyo al financiamiento rural.

Cuenta con un Centro Nacional de Referencia Fitosanitaria en el cual se diagnostican organismos, incluidos los transgénicos y se analizan las muestras o materiales de diferentes partes del mundo mediante técnicas moleculares o con métodos tradicionales como microscopía óptica, pruebas bioquímicas, morfología o procedimientos serológicos. Su personal se compone de biólogos, químicos, bioquímicos biotecnólogos y agrónomos. El laboratorio surgió con el propósito de aplicar las técnicas de la biología molecular para detectar organismos que no se pueden diagnosticar por los métodos tradicionales y que, por ejemplo, infectan las plantas.

Uno de los órganos desconcentrados es la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (DOF 5-VI-2001) encargada del fomento de la actividad pesquera con facultades de autorización, fomento, promoción, asesoría, estudio, proyección, construcción y conservación de lo relativo a acuicultura, viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, además de proponer a la Secretaría la expedición de normas oficiales mexicanas del sector pesquero; regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca; promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento, y promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional (fracción XXI incisos a-g). Esta Comisión resume las atribuciones encomendadas a la Subsecretaría de Pesca y a las Direcciones Generales de Política y Fomento Pesquero;

Administración de Pesquerías; Infraestructura Pesquera; y Acuicultura, por tanto el personal, recursos financieros, materiales y bienes inmuebles a su cargo pasaron a la Comisión. A su cargo está el Registro Nacional de la Pesca.

El Instituto Nacional de la Pesca igualmente órgano desconcentrado en vías de descentralizarse, tiene a su cargo, de acuerdo al artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría, fungir como órgano de asesor de carácter científico y técnico de la SAGARPA, transferir los resultados de sus investigaciones a los productores acuícolas y pesqueros, elaborar y actualizar la Carta Nacional Pesquera; apoyar a la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca con estudios de ordenamiento ecológico e impacto ambiental en las obras que emprenda; realizar análisis de riesgo sobre la introducción, establecimiento y diseminación de plagas y enfermedades acuícolas y pesqueras; certificar y registrar las líneas genéticas de especies acuícolas que se produzcan en el territorio nacional, así como las especies cuyo genoma hubiera sido manipulado.

Otros órganos desconcentrados son:

- a) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, encargado de elevar la competitividad y la rentabilidad de las actividades agroalimentarias, facilitar el acceso de los productos nacionales en los mercados externos en condiciones de competitividad y el apoyo a las delegaciones estatales y a las entidades paraestatales del sector;
- b) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (antes Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria), dedicado a establecer y coordinar la política nacional en materia de sanidad agropecuaria, forestal, acuícola, pesquera e inocuidad alimentaria;
- c) Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, ocupado en la coordinación entre dependencias y entidades generadoras y usuarias de la información así como la promoción tecnológica de los sistemas de información;

- d) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, encargado de establecer y aplicar normas técnicas con estándares internacionales para el uso sostenible de los recursos fitogenéticos, la evaluación y registro en la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales y la producción, certificación y comercio de semillas de calidad, y
- e) Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, enseñanza a nivel superior de individuos que contribuyan al desarrollo, producción y productividad en beneficio de los productores agropecuarios.

Dentro de las entidades paraestatales sectorizadas a esta Secretaría, según publicación en el DOF del 15 de agosto de 2002, existen el Colegio de Postgraduados; Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación); Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, y Productora Nacional de Semillas, como organismos públicos descentralizados, a los que hay que agregar al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, organismo público descentralizado creado el 2 de octubre de 2001 por publicación en el DOF (anteriormente desconcentrado), cuyo objeto es realizar investigaciones científicas y tecnológicas, capacitación y el desarrollo e innovación tecnológica así como la transferencia de ésta a las cadenas productivas, desde el productor primario hasta el consumidor final. Cuenta con 81 campos experimentales coordinados por ocho centros de investigación regional distribuidos por la República, además de seis centros nacionales de investigación disciplinaria, en los temas de parasitología y microbiología veterinaria, fisiología y mejoramiento animal, producción sostenible, conservación y mejoramiento de ecosistemas forestales y relación agua-suelo-planta-atmósfera.

Empresas de participación estatal bajo el sector son: Bodegas Rurales Conasupo S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación) y el Instituto Nacional de Capacitación del sector Agropecuario, A.C. Como fideicomisos públicos existen el Fideicomiso de Riesgo Compartido y el Fideicomiso Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

Ante la diversidad, complejidad y multisectorialidad de la materia alimentaria, me parece fundamental que en la Secretaría se cuide y se atienda la interrelación jurídico - administrativa con otras dependencias, entidades federativas, entidades paraestales y organismos nacionales e internacionales, a fin de mantener ágil la atención gubernamental correspondiente. La eficacia de este propósito dependería de la labor de un cuerpo multidisciplinario a través de un programa de duración establecida de antemano a fin de compilar, relacionar e informar a aquellos directa y permanentemente relacionados con esta materia. Una vez cumplido el propósito integrador habría de mantenerse una oficina conformada por expertos que mantuviera al corriente el flujo de la información; tal oficina habría de depender directamente del Secretario o de quien le delegue la función, por supuesto esto implicaría modificar el Reglamento Interior de la Secretaría.

Asimismo, considero necesario establecer una Comisión Intersecretarial Alimentaria, dependiente del Presidente de la República, pero presidida por el titular de la SAGARPA (en tanto que a esta Secretaría se le relaciona mayormente con la alimentación desde su nombre), e integrada por los titulares de las Secretarías de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público, a la cual puedan concurrir como invitados tanto dependencias como entidades paraestatales relacionadas, y como invitado permanente el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, pudiendo serlo también las principales instituciones educativas del país a través de sus centros de investigación.

Justificada por la relevancia que reviste la alimentación y la necesidad de que nuestro país garantice su seguridad alimentaria y, porqué no, alcance la soberanía en este rubro; se crearía mediante acuerdo del Presidente de la República con el carácter de ejecutiva y permanente, en tal acuerdo se asignarían

sus funciones, principalmente la coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal y la inherente con las entidades federativas y a través de ellas con los municipios, así como con organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que tengan interés en esta materia, un punto más sería la revisión del régimen jurídico nacional y su relación con el internacional vigentes, con el objeto de hacer propuestas; estas serían directrices fundamentales de las que derivarían todas aquellas que se consideraran convenientes. A fin de enriquecer la labor de esta Comisión podrá citarse a los representantes que se estimara pertinentes. Por la importancia del acuerdo de creación de esta Comisión y su correspondiente reglamento, su elaboración debe quedar a cargo de juristas oyendo, desde luego, el parecer de todos aquellos involucrados en el mismo.

Existió en nuestro país una Comisión Nacional de Alimentación como un órgano de coordinación y definición de acciones gubernamentales en materia de alimentación y nutrición, con la finalidad de establecer los lineamientos y criterios que permitieran la integración del Programa Nacional de Alimentación, un programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, que asignó a la política alimentaria la finalidad de asegurar la creciente demanda del abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio; contribuir a la suficiencia alimentaria y elevar la calidad de la dieta de la población, y atribuyó al Programa mencionado la coordinación de acciones en el ámbito de la administración pública federal y la concertación con las agrupaciones sociales formalmente organizadas.

Tal Comisión Nacional de Alimentación fue creada por acuerdo publicado en el DOF del 17 de octubre de 1983, presidida por el titular del Ejecutivo federal e integrada por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia; Reforma Agraria; Pesca y por el Jefe del DDF, así como con los directores de CONASUPO, del Instituto Nacional de la Nutrición y del DIF;

más adelante se incorporaron el secretario de Educación Pública y el director del Instituto Nacional del Consumidor y continuó con sus labores para la integración del programa subsecuente aprobado por decreto presidencial publicado en el DOF del 22 de agosto de 1990 y publicado su texto íntegro el 23 del mismo mes y año, vigente hasta 1994.

Debido a que se trata de un tema que debe ser atendido multisectorialmente, a cargo de la Comisión se establecieron los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria y de Vigilancia Alimentaria y Nutricional para atender los circuitos regionales y estatales de producción – consumo y para evaluar las acciones gubernamentales, detectar situaciones de emergencia y generar información especializada, respectivamente, caracterizándose al proceso alimentario por la interdependencia, heterogeneidad, dinámica y naturaleza multisectorial de las fases que lo conforman, por presentar un desarrollo desigual manifestado en expresiones diversas de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos, relacionado estrechamente con las variables geográficas y socioculturales prevalentes en el contexto nacional, características que se corresponden igualmente con la actualidad. En palabras de uno de sus coordinadores, el Lic. Pedro Ojeda Paullada (1988 – 91), la alimentación no es sólo agricultura, ni transportes, ni comercio, ni industria, deben armonizarse todos los elementos necesarios para lograr la producción, distribución y consumo de la misma.

Tal Comisión dejó de operar en el sexenio siguiente, el de Ernesto Zedillo Ponce de León, no obstante, se trata de un antecedente importante que hay que tomar en cuenta, sea para la Comisión propuesta en este trabajo u otra diversa.

#### 4.3.6.1 PROGRAMA SECTORIAL 2001-2006

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006, fue presentado en Los Pinos por el Presidente Vicente Fox el 11 de enero de 2002, a la fecha no ha sido publicado en el DOF

debido a que aún se encuentra en la fase de consulta pública. Sus objetivos pueden resumirse en elevar la rentabilidad, atraer más inversión y propiciar que el agro y sus productores retengan el mayor valor agregado, todo ello de manera sustentable, a lo que se suma elevar el nivel de vida de la población rural, proveyéndole de servicios de salud, de educación, vivienda y agua potable. En esa ocasión el Presidente señaló:

"no vamos a sustituir... a los empresarios, trabajadores, campesinos, ejidatarios, comerciantes, ni a los consumidores. El Estado no es productor, pero sí tiene la obligación de velar porque quien sí lo es, realice, sin obstáculos, sus funciones en las mejores condiciones posibles... la meta es dejar atrás la vieja cultura de los subsidios, del paternalismo y sustituirla por la de los apoyos que generan capacidades permanentes y capital para la producción... que el Programa adopta políticas diferenciadas, no especiales o preferenciales; que se impulsa la formación de negocios, sobre todo medianos y pequeños... PROCAMPO vio aumentados sus recursos al doble... y la comercialización se vuelve elemento clave en el nivel de ingreso de la vida de la gente del campo... el sector creció en el tercer trimestre del 2001... a un tasa del 5.8 por ciento." <sup>312</sup>

Por su parte, el titular de SAGARPA describió al Programa Sectorial como:

"un programa integral de desarrollo que incorpora diversas entidades e instituciones gubernamentales;... abarca los estados y municipios y sobre todo es incluyente para los productores... para potenciar de manera significativa el incremento de la competitividad como uno de los criterios axiales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006... busca dar impulso sin precedentes a las actividades del campo y la pesca mediante su modernización y acercamiento al mercado... se parte de la premisa de que para asumir y entender cabalmente el logro del sector agroalimentario en

---

<sup>312</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx/sectoriales/discursofox.htm>. Versión estenográfica de las palabras del Presidente.

su conjunto, se requerirá avanzar en la competitividad y la diversificación de la economía rural y pesquera".<sup>313</sup>

En la introducción del programa se destacan como puntos sensibles en el sector rural a resolver:

- a. La falta de una visión empresarial en una gran parte de los productores del campo, y
- b. El estímulo a la creación de organizaciones orientadas a satisfacer las necesidades del mercado interno que, simultáneamente, hagan uso de las ventajas comparativas en el mercado externo.

En ese tenor, se considera necesaria el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias y la transformación radical de la política de subsidios.

Más adelante, dentro del contexto de la globalización, se afirma que la política de fomento sectorial está determinada y condicionada por la política macroeconómica y el objetivo de crecimiento con calidad.

Al sector rural en el que habita cerca del 2.5% de la población nacional, si bien lleno de contrastes y carencias, se le observa como importante potencial de desarrollo social, económico y tecnológico. Asentado en poco más de 190,000 localidades con menos de 2,500 habitantes ha derivado en dispersión poblacional, deficiencias en infraestructura económica básica y servicios sociales, mercados defectuosos y más caros que los urbanos como se verá en el siguiente programa a analizar.

La disparidad regional en la producción de alimentos es una constante que se agudiza en virtud de las diferentes dinámicas que la actividad presenta en

---

<sup>313</sup> Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, 1ª ed. 2001.

las entidades federativas, de acuerdo a las cifras reportadas en el programa (elaboradas por el INEGI): el valor agregado bruto total obtenido en la producción de alimentos de 1993 a 1999, se incrementó 10.9%; las entidades con mayor crecimiento fueron Querétaro, Michoacán, Chihuahua, México y Baja California con 26.3%; intermedios, con un crecimiento del 12.9%, Veracruz, Yucatán, Baja California Sur, Aguascalientes, Jalisco y Durango; rangos de crecimiento bajo se localizaron en Nuevo León, Colima, Puebla, Tlaxcala, Coahuila, Campeche, Sinaloa, Chiapas, Zacatecas, Oaxaca, D.F., Guerrero, Sonora, Guanajuato e Hidalgo, con el 6.3% y, finalmente, en Morelos, Quintana Roo, Tabasco, Nayarit, Tamaulipas y San Luis Potosí, el valor agregado por las industrias alimentarias presentó una reducción media del -2.7%. Así, el crecimiento del PIB agropecuario, silvícola y pesquero de la región centro-norte fue de 10.3% y de la región sur-sureste de sólo 6.4%.

Después de reseñar la precaria situación del sector, se explica el desafío que tiene esta administración y cómo se va a lograr a través de los grandes componentes agricultura, pesca y ganadería, además de su principal resultante: los alimentos:

- a. *Programa de Acuacultura y Pesca*, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos, el fomento a la actividad pesquera y acuícola y la seguridad y certidumbre de la actividad;
- b. *Programa Agrícola*, desglosado en los rubros impulso al desarrollo rural, desarrollo rural sustentable y fomento a la productividad;
- c. *Programa Pecuario*, a través del fomento a la productividad, el impulso a la capitalización de pequeñas unidades de producción y la seguridad jurídica, y
- d. *Programas relacionados con la Alimentación*, desglosados en los rubros: sanidad e inocuidad de los productos acuícolas y pesqueros, agrícolas y pecuarias; investigación y transferencia de tecnología; financiamiento al sector rural, comercialización y mercado de los productos señalados (análisis de las preferencias de los consumidores, la comercialización de los productos agroalimentarios), e información estadística agropecuaria y pesquera.

Todos ellos se conciben en el contexto del desarrollo rural sustentable que quedó definido en el capítulo primero. Puesto el énfasis del programa sectorial en mejorar niveles de producción y/o rentabilidad, en el epílogo se explica que además "considera prioritariamente el patrimonio de los ecosistemas, los equilibrios territoriales y la localización de nuevas actividades económicas, incluyendo las no agropecuarias, para abrir el espectro de las opciones rentables y sostenibles a los habitantes rurales", además, se reconoce que en la cadena productiva el productor se ha quedado en la mera producción primaria, el compromiso establecido es apoyar a los productores, que "mediante asociaciones verticales y agresivas, se quieran apropiar de otros eslabones hasta que lleguen al consumidor final". Se establece como requisitos "la capacitación adecuada, la organización para la producción y eficiencia, la infraestructura necesaria y la voluntad inquebrantable de lograrlo", aunque según lo expuesto me parece más un compromiso del productor o productores agrupados o que se agrupen, que un compromiso vinculado entre el gobierno y los productores.

#### 4.3.6.2 PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Entre los programas que opera SAGARPA es relevante para el tema de esta investigación el ordenado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y publicado en el DOF el 17 de junio de 2002<sup>314</sup>. SAGARPA, SE, SEMARNAT, SHCP, SCT, SS, SEDESOL, SRA y SEP son las encargadas de ejecutarlo coordinadamente. El presupuesto a ejercer es formulado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, mismo que se integrará al Presupuesto de Egresos de la Federación; dicha Comisión coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades relacionadas con esta materia y evaluará periódicamente los programas relativos al mismo, para ello se expresa en el capítulo IX del Programa que cada entidad pública generará sus

<sup>314</sup> Pp. 8, 9 a 15, 17 a 20, 22, 29 a 31, 46 a 49, 52 a 58, 70 a 72, 80 a 86 y 112.

esquemas de evaluación así como la construcción de indicadores y la medición de resultados susceptibles de reportarse anualmente, verificables por terceros independientes (práctica que considero contraria y perjudicial a la función administrativa, ya que esta actividad supervisora en manos de particulares trastoca la función pública), procurando que sean socialmente relevantes, de cobertura amplia, fácilmente comunicables a la sociedad y, en su caso, comparables internacionalmente. La rendición de cuentas a la ciudadanía la hará el Ejecutivo federal mediante informes públicos a las asambleas y sectores respectivos, así como al poder legislativo. Los titulares de las entidades sectoriales rendirán cuentas de las acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable ante el Congreso de la Unión sea periódicamente (no se señala cuál será la periodicidad) o a solicitud expresa.

Abundantes son las cifras y datos de la realidad nacional, incluso ya señalados en otros documentos como el PND y diversos programas derivados del mismo. Se enfatiza la necesidad de inserción competitiva en el mercado mundial, en contraste poco me parece el énfasis en el mercado y abasto interno; se destaca al minifundio por la baja producción, en consecuencia no se trata a la agricultura familiar o de subsistencia que ha sido el medio principal de sobrevivencia campesina y en la que se ubica mayormente la pobreza rural. Excelente me parece considerar a la pesca y específicamente a la acuicultura una opción para la alimentación del pueblo, que además genere divisas y propicie el desarrollo regional. Bueno lo es también, haber incluido al ecoturismo, al turismo de aventura y al turismo rural, desarrollados en otras latitudes con éxito y poco atendidos en nuestro país. No hay mención especial sobre el maíz. Se anota la intención de generar valor agregado, sin mayor énfasis. Si bien la ejecución del programa es una labor gubernamental coordinada, es recurrente la idea de procurar aporte de capital privado. No queda claro quién y cómo califica la viabilidad de los proyectos. Se antoja una estructura muy complicada que por lo mismo fácilmente se diluye o no concretiza, a la vez que recuerda los tan practicados mecanismos para conseguir votos, aunque se insista en lo contrario.

Tres son los elementos rectores de la política agropecuaria y rural: los *instrumentos de fomento*, dentro de los cuales se encuentra el programa en comento, concebido como elemento integrador y ordenador de las acciones de dependencias y entidades señaladas en diversas leyes, reglamentos y programas; los *órganos de concertación y coordinación* como la Comisión Intersecretarial y el Consejo Mexicano, y *el propio Programa*.

Se manifiesta que en el sector rural se asienta cerca del 25% de los habitantes del país, no obstante, los trabajadores y productores se ubican en rangos de edad cada vez más avanzada ya que los jóvenes migran a las zonas urbanas y al extranjero, debido al escaso dinamismo del campo mexicano, en el programa se reporta que el flujo al extranjero es probable que continúe por la causa anotada, aunado a que la oficina laboral de los Estados Unidos prevé que para el 2008 ese país tendrá un excedente de 5 millones de empleos y no tendrá trabajadores para ocuparlos. En el análisis por actividad, las agropecuarias registran la mayor proporción de personas ocupadas sin percibir ingresos: 34.3% del personal total, mientras que el 51.4% reporta ingresos hasta de dos salarios mínimos, cifras alarmantes que revelan la pobreza a la que se ha sometido el campo mexicano donde, de conformidad con estas cifras, menos del 15% percibe más de dos salarios mínimos. Dentro de la transformación de la estructura productiva del país el sector agropecuario resultó el más afectado, perdió casi 110 mil empleos en el período 1990-2000, en cambio, el sector servicios aumentó de 4.2 millones de ocupados a 6 millones en el último, mientras que la industria de la transformación sólo incrementó su plantilla en 1.2 millones; no obstante, se atribuye al sector agropecuario un mayor peso relativo en la economía nacional respecto de otros países, ya que contribuye cuatro veces lo que el de Estados Unidos y casi tres veces el de la Unión Europea, aunque, la población ocupada es de apenas 0.29, mientras que en esas latitudes es de casi el doble.

Se reconoce que en el sector agropecuario, relacionado sustancialmente con el ambiente, es donde se produce la gran mayoría de los alimentos consumidos a nivel nacional, además de insumos biológicos y minerales, razones suficientes para que los países desarrollados hayan "propiciado y arropado a un sector rural de vanguardia, frecuentemente excedentario y generador de riquezas...";<sup>315</sup> en tal redacción me parece que se cuidó utilizar las palabras "han protegido y subsidiado..." que reflejarían más cercanamente la realidad de esas naciones. La inviabilidad de muchas unidades de producción se atribuye al "minifundismo" y a la atomización de la producción, ya que el 60% de las unidades de producción tienen 5 hectáreas o menos; lo cual se acompaña de la marginalización de actividades económicas alternativas o de difícil acceso para una población poco preparada, de la cual, según cifras de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social son productores el 39% y el 61% son trabajadores, personas sin tierra que se ocupan estacionalmente con bajas o nulas prestaciones sociales y mano de obra no calificada. La mayoría de los productores rurales son minifundistas que producen en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento y deficientes o nulos canales de comercialización, así, sólo sobreviven, no se desarrollan. Cabe agregar que el minifundio, la baja productividad y las barreras en el acceso a capital y tecnología son considerados en el documento Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial dado a conocer en noviembre 2002 con miras a la desgravación arancelaria, como problemas estructurales.

De los 198 millones de hectáreas que conforman la superficie nacional, el 11% son tierras agrícolas, 5.7% pastizales y praderas, 26% forestales y 6% de otros usos. En la actividad agropecuaria y forestal operan 3.8 millones de unidades de producción rural. Como ejemplo de explotaciones rurales muy competitivas se señalan en el ramo agropecuario (granos, oleaginosas, aves y cerdos) a productores del noroeste del país, empero, los diversos métodos productivos, comercializadores y de transformación han propiciado el aumento de

---

<sup>315</sup> Idem, p. 10.

la desigualdad entre regiones, mientras en la región centro-norte el crecimiento del PIB agrícola, silvícola y pesquero fue de 10.3% en la región sur-sureste fue de 6.4%, aunado al elevado grado de marginación indígena. En nuestro país el 22% de la fuerza laboral se dedica a la agricultura y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas de 1997, es la principal actividad en las comunidades indígenas en la que participa el 70% de la población ocupada, específicamente el 90% de los niños entre 6 y 11 años realizan actividades agropecuarias y de los 12 a 14 años es el 88%.

La desnutrición de los niños pobres menores de 5 años en el medio rural asciende a 34% en comparación al 25% para el medio urbano; tratándose de niños indígenas la desnutrición es crónica, se reporta el 17.7% de talla baja, retraso de crecimiento tres veces más frecuente en las zonas rurales y cuatro veces mayor entre los niños indígenas. Un importante factor para el logro de niveles adecuados de salud y nutrición es el abasto de alimentos que en localidades dispersas es escaso o nulo y a precios más elevados que en las ciudades, aunado a la dificultad para su conservación; lo mismo sucede con el abasto de agua. En la problemática actual del agro se manifiesta, salvo algunas excepciones, que la tierra no constituye la principal demanda agraria; los elementos para que ejidatarios y comuneros prosperen son capacitación y organización agraria a fin de volverlos sujetos de crédito, establecer un sistema de garantías e impulsar proyectos productivos así como la asociación con personas físicas o morales para atraer el capital privado. Se atribuye a la ignorancia del alcance y características del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, que la certificación sólo alcance el 55.3% de la superficie total de la propiedad social, cuando estimo habría que considerar el recelo del pueblo respecto de la actuación gubernamental.

La participación en la economía nacional del sector agroalimentario primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) registró una tendencia

decreciente, del 6.3% del PIB nacional durante 1990-1994, al 5.5% en el año 2000, mientras que la rama de alimentos y bebidas se mantuvo en 5.0%, sumados, el sector agroalimentario decreció del 11.43% al 10.59%. Dentro del sector primario, agricultura y ganadería generan más del 90% del producto sectorial.

Se considera a la pesca y específicamente a la acuicultura una opción factible e importante para ampliar la oferta alimentaria del país contribuyendo a la seguridad alimentaria, a la generación de divisas, a estimular el desarrollo regional y a disminuir la presión sobre los recursos pesqueros silvestres ribereños; su participación dentro de la producción nacional representa poco más del 12%, pudiendo alcanzar el 40% en un plazo de entre diez y quince años; los obstáculos a su desarrollo son la escasa difusión y asimilación de los conocimientos técnicos básicos, insuficientes apoyos para transferencia de tecnología, limitados recursos financieros y la imprecisión en la tenencia de la tierra susceptible de uso acuícola, yo agregaría, falta de estímulos a la investigación científica. Pesca y acuicultura adolecen de organización y capacitación, cuando la acuicultura debería ser el primer uso productivo del agua para la generación de alimentos ya que no la consume: un estanque de 1,000 m<sup>3</sup> podría producir cinco toneladas de peces con un valor económico de \$100,000. Se pretende descentralizar esta actividad a través de fortalecer a estados y municipios en esta materia, ya que existen estados costeros que no cuentan con una dependencia que atienda al sector acuícola y pesquero, lo que se antoja un contrasentido por la extensión de nuestras costas.

En general, dentro de la población rural, de cada 10 productores, 9 no tiene acceso a los apoyos tecnológicos adecuados y 8 de cada 10 no están organizados para el trabajo. Se admite que el crédito en el sector rural ha sido escaso y tres veces más oneroso que el de los Estados Unidos, que la banca privada considera al sector rural como una cartera costosa y de alto riesgo y por su parte la banca de desarrollo no ha satisfecho las demandas. Se anuncia una

profunda transformación de las instituciones financieras vinculadas al sector como los *Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura* (FIRA) para apoyo rural y pesquero. Se integra por cuatro fideicomisos<sup>316</sup>, opera 55 programas especiales: 16 de producción y comercialización, 14 tecnológicos, 9 organizativos y 16 en esquemas operativos especiales y estímulos. Uno de ellos *PROCREA* (crédito por administración) a través de 80 delegaciones, atiende a quienes por el tamaño de sus negocios no son atendidos por la banca comercial. *BANRURAL* orientado al financiamiento de la producción agropecuaria y forestal y a las actividades complementarias (próximo a ser sustituido por la nueva Financiera Rural) así como otros instrumentos más como el *Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad* (FONAES), el *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR), *Fondo de Capitalización e Inversión Rural* (FOCIR), *Fideicomiso de Riesgo Compartido* (FIRCO) operador de programas de contingencia y promotor de agronegocios a través de su *Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios* (FOMAGRO).

Se pondera la modernización a través de los estudios científicos y tecnológicos realizados por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (que se pretende transformar en centro público de investigación) y del Instituto Nacional de la Pesca, señalando que la investigación agrícola está difundida en todo el país en las tres principales fases de investigación: básica (8%), aplicada (70%) y la participativa de validación y transferencia (22%); lo que no se señala es el aseguramiento de los recursos para costear las investigaciones que podría ser vía porcentaje del PIB nacional así como el compromiso de generar investigadores y los necesarios estímulos que les permitan poder dedicarse con certeza a una determinada línea de investigación, lamentablemente por "falta de presupuesto" investigaciones serias y viables son archivadas. Forma parte del Programa Alianza para el Campo el *Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología* que otorga apoyos a

---

<sup>316</sup> Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

proyectos de investigación, validación, demostración, difusión y capacitación especializada, gastos de administración, equipo e infraestructura; su instrumentación se lleva a cabo por las *Fundaciones Produce*, asociaciones de cada entidad federativa con la participación de productores líderes agropecuarios y del sector rural. Tratándose de investigación de carácter estratégica para el país (sin establecerse cual es) existe el *Fondo Sectorial SAGARPA – CONACYT* y está por constituirse el *Fondo Especial* previsto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Las exigencias de inocuidad y calidad de los mercados del exterior y de los consumidores propiciaron el *Programa Nacional de Inocuidad de los Alimentos de Origen Animal, Vegetal, Acuicola y Pesquero* operado por el Servicio de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, institución que actúa con la participación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud, de los productores, de la industria, y de los gobiernos estatales, corren agregados los *Programas de Salud Animal, de Sanidad Vegetal y de Sanidad Acuicola*.

La política de desarrollo rural integral se basa en el reconocimiento de la multifuncionalidad del espacio rural; la heterogeneidad entre regiones y tipos de productores, el uso racional de los recursos naturales para la sustentabilidad de las diversas actividades productivas en el medio rural y los servicios derivados. Pretende bienestar al sector rural, eficiencia en la producción, opciones productivas y que la sociedad revalore al sector rural (aunque no se explica como se logrará esto último). Se enfatiza la coordinación entre las dependencias del Ejecutivo que tienen a su cargo actividades como producción agropecuaria, pesquera, acuicola, forestal, minera, industrial y de servicios turísticos; el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales; la educación, vivienda, salud y alimentación; la construcción de infraestructura básica y productiva, el desarrollo tecnológico y la capacitación, entre otras. El programa opta por facilitar la toma de decisiones a y la ejecución de las acciones regional y localmente, se

pronuncia por la federalización y la descentralización, por lo cual se llevará a cabo la transferencia de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, previa coordinación con los gobiernos estatales.

Las vertientes de acción de los programas sociales relacionados, basados en un enfoque microrregional que atienda a zonas con niveles extremos de marginación, son: desarrollo de capacidades; opciones productivas; certidumbre y protección, y patrimonio. Bajo esta tesitura, relacionados con el tema de esta investigación, existen los programas siguientes:

- a. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, orientado a las familias en pobreza extrema, atendiendo educación, salud y alimentación así como créditos para siembra o trabajo productivo en época de secas. Se proyecta atender a 4.2 millones de hogares para el 2002. Adicionalmente, IMSS-SOLIDARIDAD vigila el estado nutricional y la dotación del suplemento alimenticio de la población beneficiaria.
- b. *Programa de Abasto Social de Leche*, apoya a menores de doce años, mujeres embarazadas y adultos mayores, procura el consumo de micronutrientes en embarazadas y menores. LICONSA pretende cubrir 5 millones de beneficiarios.
- c. *Programa Abasto Rural*, apoya a la demanda de productos básicos en zonas marginadas a través de DICONSA, cuya meta en el 2002 es de 15 mil localidades marginadas, el 48% del total, es decir, 62% de tales comunidades continuarán sin abasto o con abasto deficiente. Actualmente están en proceso de reubicación las tiendas existentes.
- d. *Programa de Conversión Social*, dirigido a elevar aptitudes para el trabajo.
- e. *Comunidades Saludables*, creado para promover la salud, la protección sanitaria en los alimentos y medicamentos. Opera en coordinación con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
- f. *Educación Saludable*, pretende mejores condiciones de salud de los escolares con énfasis en grupos indígenas, rurales y urbanos de bajos ingresos.

- g. *Migrantes "vete sano, regresa sano"*, su objetivo es proteger la salud de la población migrante.
- h. *Arranque Parejo en la Vida*, busca lograr condiciones igualitarias de atención a mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio, así como a los niños desde antes de su nacimiento hasta los dos años de edad.
- i. *Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas*, pretende disminuir la brecha en los indicadores de salud existentes respecto del resto de la población.
- j. *Programa de Atención a la Población Vulnerable del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*, promueve la integración y el desarrollo individual, familiar y comunitario en la prevención de los factores de riesgo y de vulnerabilidad social.
- k. *Programas Regionales en Zonas de Alta Marginación*, destinado a apoyar proyectos productivos viables de carácter comunitario, en zonas de pobreza extrema, principalmente en Oaxaca, Chiapas y Guerrero.
- l. *Oportunidades Productivas*, a través de este programa se otorgan financiamientos a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos para apoyar su producción, la diversificación de cultivos y el impulso de actividades económicas no agrícolas para su reconversión productiva.
- m. *Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y Programa de Atención a Zonas Áridas*, promueven el desarrollo socioeconómico de las familias que habitan en las comunidades de alta y muy alta marginación de las zonas áridas y semiáridas del país, mediante la ejecución de obras de infraestructura y proyectos productivos. En el 2002 se pretende beneficiar a más de 1,500 localidades a través del Programa Normal de Inversión.
- n. *Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas*, se dirige a mejorar las condiciones de vida y trabajo del núcleo familiar rural en pobreza, cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o de otros miembros de la familia.
- o. *Programa Jefas de Hogar*, orientado a incorporar a las mujeres jefas de familia, con o sin cónyuge, a los procesos productivos en el ámbito laboral, siempre que sus ingresos sean inferiores a 3.5 salarios mínimos mensuales en

la zona de su residencia y, entre otros temas, formarlas en nutrición y atención infantil.

- p. *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*, concebido como complemento a las acciones de mejoramiento de la vivienda y condiciones de vida en el ámbito rural.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone la creación de instrumentos para apoyar y propiciar el desarrollo social, así tenemos:

- a. *Sistema Nacional de Bienestar Social Rural*, instancia de articulación, aprovechamiento y vinculación de las capacidades con que cuentan dependencias y entidades.
- b. *Programa para la Atención de la Problemática de Etnias, Jóvenes, Mujeres, Jornaleros y Discapacitados con o sin Tierra*, apoyos a grupos vulnerables.
- c. *Programa de Apoyo Directo a los Productores en Condiciones de Pobreza*, busca mejorar el ingreso de los productores de autoconsumo, marginales y de subsistencia y es compatible con la recepción de otros apoyos.
- d. *Programa para la Promoción de Zonas de Atención Prioritaria*, son sus objetivos, impulsar la productividad, apoyar el acceso a tecnologías apropiadas, mejorar la dieta y la economía familiar, apoyar el establecimiento de empresas rurales, diversificar las fuentes de ingreso e impulsar la producción y desarrollo de mercados para productos no tradicionales.

Los tres últimos se conciben como elementos ordenadores de las capacidades, recursos y acciones de las dependencias federales para lograr mayor efectividad.

Además de las condiciones sociales, el programa se ocupa de las condiciones laborales, los aspectos agrarios, las actividades productivas, la infraestructura básica y productiva, y el medio ambiente. Los instrumentos dispuestos por la ley de la materia para apoyar las actividades productivas son:

- a. *Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural*, el impulso de la formación de empresas rurales se hará complementando la capacidad económica de los productores para realizar inversiones destinadas a su organización y constitución jurídica.
- b. *Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales*, funcionará a través de la Comisión Intersecretarial coordinando lo público y lo privado para enfrentar la desertificación entendida como la pérdida de la capacidad productiva de las tierras, causada por el ser humano, en cualquiera de los ecosistemas del territorio nacional.
- c. *Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable*, su objetivo es brindar información económica, tecnológica, de estadística agropecuaria, de recursos naturales, servicios técnicos e industriales así como los servicios del sector.
- d. *Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas*, órgano desconcentrado establecido con anterioridad a la Ley, su objetivo es establecer y, en su caso, proponer políticas, acciones y acuerdos internacionales sobre conservación, acceso, uso y manejo integral de los recursos fitogénicos, derechos de protección de los obtentores y análisis de calidad de las semillas, así como su certificación.
- e. *Servicio Nacional de Registro Agropecuario*, encargado de dar fe pública para los sectores rural, social y privado.
- f. *Programa de Reconversión Productiva en las Regiones de Siniestralidad Recurrente y Baja Productividad*, se trata de un programa multisectorial en coordinación con los gobiernos estatales, con el cual se pretende reducir los índices de siniestralidad recurrente y la vulnerabilidad de las unidades productivas ante contingencias climatológicas.
- g. *Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural*, su propósito es impulsar la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural

fortalecerá autogestión, constitución y consolidación de empresas rurales y la integración o compactación de unidades de producción rural.

Las políticas específicas son:

- a. *Desarrollo de Zonas Rurales Marginadas*, el eje es la formación de pequeñas empresas para, a partir de ellas, generar excedentes y capitalizar unidades de producción así como ofrecer empleo e ingresos a los productores.
- b. *Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*, con el conocimiento de las características de cada microrregión, se propone utilizar la microcuenca, la subcuenca y cuenca como los espacios de atención integral.
- c. *Impulso a las cadenas productivas*, en todas sus fases: planeación, producción primaria, procesamiento, transporte y comercialización, de modo que el productor retenga la mayor parte posible de valor agregado y genere la siembra bajo pedido que asegure el abasto de granos en cantidad y calidad. El compromiso es privilegiar la investigación para producir, cosechar y procesar a menor costo.
- d. *Marco Regulatorio*, se pretende establecer y actualizar la regulación jurídica; ofrecer certidumbre en la tenencia de la tierra y cumplimiento a las transacciones pactadas, sean formales o informales derivadas de usos y costumbres. Se incorporará la figura del arbitraje en la resolución de controversias.
- e. *Capitalización del Campo*, se fomentarán proyectos que incentiven la inversión de capital.
- f. *Diversificación y Reversión Productiva*, se considera que el fomento a las actividades primarias no será suficiente para satisfacer la demanda de empleo de la población rural, de ahí que se fomentarán los agronegocios, tanto para ampliar las fuentes de empleo como para generar mayor valor generado en las cadenas. Para la reversión de las unidades de producción en las regiones de alta siniestralidad, se impulsará la celebración de contratos y la utilización de esquemas de riesgo compartido en los tres órdenes de gobierno y los productores.

Los objetivos en el ámbito productivo son incrementar producción y productividad de la agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y silvicultura; incentivar otras actividades como ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural, servicios ambientales, pequeñas industrias de transformación de productos primarios, minería social y artesanías; organizar a los pequeños productores; mejorar el sistema financiero rural; fortalecer cadenas productivas con mayor competitividad facilitadoras de la comercialización; favorecer la ordenación e integración de los mercados regionales; establecer referencias de calidad, inocuidad, etiquetado y empaque que faciliten la comercialización, reduzcan costos de transacción y protejan la salud humana; favorecer la autonomía de gestión de los productores; mayor participación social y privada; vincular más eficaz, eficiente y equitativamente los espacios urbano y rural, y diversificar las actividades productivas, entre otros.

La inversión rural será objeto de especial atención, mediante incentivos económicos que propicien la incorporación de activos capitalizables a las unidades de producción, a través de *PROCAMPO* con base en la Ley de Capitalización; además de apoyar la comercialización de los productos mediante el *Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales*, y el fomento a las actividades productivas a través de la capitalización de unidades productivas, transferencia de tecnología, asistencia técnica y sanidad agropecuaria, mediante *Alianza para el Campo*, éste último administrado por SAGARPA y la Comisión Nacional del Agua y los dos primeros por el órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Los programas operados por Alianza del Campo se han reducido a 25, fomento agrícola cuenta con 8, desarrollo rural se redujo a 5, fomento ganadero a 7, sanidad agropecuaria a 4 y un programa de promoción de exportaciones.

#### 4.3.6.3 EXPROPIACIÓN AZUCARERA

El 3 de septiembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expropiaron, por causa de utilidad pública, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de 27 de los 59 ingenios azucareros, a las que se les señaló como ejecutores de "prácticas indebidas" y sin "salud financiera" por las altas deudas contraídas, que los colocaron prácticamente en la ruina.

En el decreto se considera al azúcar elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su contenido energético; a la agroindustria azucarera como actividad de alto impacto social, y de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña. Bajo el argumento de que la inversión no continuara destinada al beneficio individual (sin inversión en maquinaria y en productividad) sino que fuera una fuente económica de provecho social, con esta medida se pretendió salvaguardar la producción y la comercialización de más de veinte millones de toneladas de caña de la zafra 2001-2002, ya que los cañicultores proveedores de estas empresas habían anunciado su decisión de no llevar a cabo la zafra si las empresas seguían dirigidas por los mismos propietarios; otra pretensión gubernamental fue proteger el empleo de los trabajadores de los ingenios y servicios conexos.

La indemnización correspondiente, estimada entre mil y 3 mil millones de pesos, será cubierta con cargo al presupuesto de la SAGARPA como deuda, una vez determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, lo que hace suponer que se reducirán ciertos proyectos y programas aplicables por tal dependencia, aunque el secretario Gil Díaz señaló que "dudaba que al final del proceso tengamos que pagarle algo a algún accionista... por el contrario buscaremos que paguen sus adeudos a la SHCP, al IMSS, a la Comisión Nacional del Agua, a Financiera Nacional Azucarera y a la banca privada".<sup>317</sup>

<sup>317</sup> Cardoso, Víctor y Garduño, Roberto. "Los 27 ingenios intervenidos, 'un hoyo negro financiero' para el presupuesto federal: SHCP", La Jornada México, 4 de septiembre de 2001, p. 5.



Otras secretarías participantes son SHCP, SECODAM y SE, de entre ellas son SAGARPA y SHCP las encargadas de constituir la o las entidades paraestatales para administrar los bienes expropiados, lo que ha de efectuarse dentro de los noventa días siguientes al 3 de septiembre, fecha de la primera publicación.

En 1988, el gobierno federal dio los ingenios a los particulares aduciendo que bajo la administración directa por parte del gobierno no producían. Después de varios años de dificultades en ellos y de las inconformidades de los cañeros derivadas fundamentalmente de los efectos del TLC; de las deudas de los ingenios con los productores; de la preferencia de los compradores favorecida por los cupos arancelarios que el gobierno permitió de la fructosa<sup>318</sup>, un endulzante derivado del maíz, principalmente proveniente de los Estados Unidos; a la falta de apoyos a la comercialización del producto mexicano así como a la falta de fomento y apoyo gubernamental a la diversificación del uso del azúcar (producción de etanol, por ejemplo) este producto mexicano se encuentra ahora en crisis, afectado, además, por la reducción de su precio a nivel mundial que generaba pérdidas en las exportaciones, de modo que el gobierno federal se convirtió en garante de pago a los productores de caña y a los trabajadores de los ingenios, inversión que pretende ser recuperada en un plazo de 18 meses, lapso en el cual, se ha dicho, se abriría a la venta a los particulares, nuevamente.

Entre las críticas se dice que esta medida se debió a intereses políticos más que a una causa de utilidad pública; que al ser una expropiación parcial violenta la Constitución federal y la Ley de Expropiación que dispone expropiaciones generales; que se tomó demasiado tarde, y que se trata de otro FOBAPROA o de otro rescate como el carretero. El siguiente pensamiento de Noam Chomsky refleja este sentir: "si algo va mal, se obliga a la población a contribuir a la solución del problema, dado que lo que el 'capitalismo' necesita es privatizar el beneficio y socializar los costes y el riesgo".<sup>319</sup> Si es o no una buena

---

<sup>318</sup> Sobre el conflicto azúcar-fructosa, véase capítulo VII.

<sup>319</sup> Chomsky, Noam. *Lucha de Clases*, conversaciones con David Barsamian, trad. de Lara Vilà, Crítica, Grijalbo Mondadori, S.A., Barcelona 1997, p. 59.

medida, en este caso, como en cualquier otra actuación estatal, el procedimiento es determinante, porque, como Couture bien dijo, es más que oro, es justicia.

#### 4.3.7 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Es esta una Secretaría que absorbe más y más facultades, ya que en los propósitos gubernamentales de eliminación de la pobreza y en el desarrollo social cabe un sinnúmero de actividades, entre ellas la alimentación.

A su cargo está promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y el bienestar social, en coordinación con los estados y los municipios (por ejemplo, empacadoras y congeladoras, tan necesarias tratándose de productos pesqueros), así como asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, esfuerzos que se harán en coordinación con SE y SAGARPA.

Organismos públicos descentralizados bajo el sector son Comisión Nacional de las Zonas Áridas; Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Instituto Nacional Indigenista. Empresas de participación estatal son DICONSA, S.A. de C.V.; INCOBUSA, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación) y LICONSA, S.A. de C.V.

##### 4.3.7.1 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 2001 - 2006

A cargo de la SEDESOL está la operación del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo, publicado en el DOF el 6 de junio de 2002, documento que concibe a la pobreza como la privación de capacidades básicas, distinguiendo entre las carencias que enfrentan las personas que la padecen, la falta de acceso a una alimentación adecuada. Nutrición y alimentación, salud e higiene, educación, capacitación para el trabajo e información son considerados, entre otros, elementos esenciales para el desarrollo personal, para el desarrollo de capacidades.

El índice empleado para medir el ingreso a fin de ordenar a los hogares de acuerdo a sus niveles de carencias tomó en consideración datos derivados del censo general de población y vivienda 2000 así como de diversas encuestas, entre ellas, la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 citada páginas atrás. Se reconoce en los niños un alto impacto por el estado de carencias, en ellos se concentra fuertemente la desnutrición, por lo que se declara prioritaria la convergencia de acciones relacionadas con la salud, la alimentación y la nutrición de los menores. En hogares con menor ingreso, el porcentaje de niños y niñas con desnutrición moderada y severa reportada (medida con el indicador de talla para la edad) es cercano a 30% (en familias con ingresos más altos e ingreso intermedio sólo 5 de cada 100 niños la padecen) elevándose, en consecuencia, las enfermedades respiratorias y gastrointestinales que impiden que los alimentos consumidos sean absorbidos correctamente, así, enfermedad y desnutrición se entrelazan en un círculo vicioso, al que se agregan precarias condiciones de higiene y pobre infraestructura básica, por ejemplo, la falta de energía eléctrica dificulta la conservación de alimentos, de modo que se realizan compras en pequeña escala a mayores precios.

Se reconoce que la visión fragmentada del desarrollo social se atribuye a la existencia de una multiplicidad de programas enfocados a la atención parcial de ciertas necesidades de la población, en los que ha prevalecido falta de coordinación, discrecionalidad y poca transparencia; se han duplicado esfuerzos e incluso varios programas suelen atender a ciertos grupos sociales mientras otros han quedado rezagados, rubros entre los que se encuentran las políticas compensatorias, las transferencias directas, la alimentación y el abasto, en ello fundamentan la propuesta de alejarse de una perspectiva asistencialista y orientarse a la corresponsabilidad con la sociedad para erradicar la dependencia, en la que dos vías serán las principales: la atención a microrregiones y la atención específica a lo largo del curso de la vida. Los programas de apoyo

alimentario existentes se reforzarán hacia la nutrición vinculándolos con salud e higiene.

Se anuncia la celebración de convenios con organizaciones civiles para que vigilen estrechamente el ejercicio de los recursos públicos apegados a la norma, estas organizaciones acreditadas vigilarán las acciones operativas de los programas sociales y emitirán recomendaciones, con el propósito de obtener en el 2003 la certificación de eficiencia (procesos claros, transparentes y libres de corrupción). A tales organizaciones se les capacitará para que conozcan los procesos y normatividad aplica por SEDESOL a fin de poder contar con mejores herramientas de evaluación; no se señala si estas organizaciones recibirán un pago por su labor, no obstante, no debe perderse de vista que tratándose del control y evaluación del gasto, existen responsables de la operación de los programas, además de SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública como dependencia fiscalizadora, tan sólo dentro del órgano ejecutivo.

Se cita a PROGRESA como un programa en operación (a pesar de la publicación en el DOF del 6 marzo de 2002 que dispuso su modificación por OPORTUNIDADES) que atiende a familias que enfrentan pobreza extrema en tres aspectos: proporcionar diariamente un suplemento alimenticio de los niños pequeños y de las mujeres embarazadas o en lactancia más una ayuda económica mensual en efectivo, entregada a las mujeres, para que las familias tengan una mejor alimentación; en materia de salud las familias reciben atención gratuita de un paquete básico con énfasis en aspectos preventivos y de cuidado de la salud, y en el aspecto educativo se proporcionan becas para primaria, secundaria y media superior, además de paquetes escolares o recursos para la compra de ellos.

Respecto de los jornaleros agrícolas se disponen una serie de beneficios que incluyen, entre otros, la operación de comedores móviles en los campos de cultivo ya en operación en el Campo de San Isidro en Navolato, Sinaloa; otro

ejemplo es el Módulo de Recuperación Nutricional ubicado en Culiacán, Sinaloa, que atiende por temporada agrícola a más de 50 niños y niñas, hijos de trabajadores del campo, con graves problemas de desnutrición. Sin duda se trata de esfuerzos dignos de aplauso, sin embargo, no son suficientes ni se presentan en todas las zonas cultivables del país.

Se reporta que el Programa de Abasto Social de Leche, operado por LICONSA, cubre a más de 4.3 millones de beneficiarios mediante la entrega de leche producida en 9 plantas industriales que cada día elaboran 3.1 millones de litros de calidad garantizada por más de 8,500 análisis de laboratorio al año. En dichas plantas adicionalmente se producen 300,000 sobres de los suplementos alimenticios distribuidos a través de PROGRESA.

En localidades aisladas, el abasto de productos alimenticios es escaso o nulo y a precios más elevados en comparación a los que se pagan en las ciudades, debido a los costos del transporte, a los volúmenes de venta o a la falta de competencia en el mercado. A través del Programa de Abasto Rural, se organiza a la población mediante Comités de Abasto con el propósito de instalar tiendas rurales para productos básicos y complementarios a precios accesibles, productos que el Comité determina con base en consultas a la población, para ello se cuenta con 31 almacenes centrales, 274 almacenes rurales, 5,400 rutas de distribución y 22,000 tiendas ubicadas en 2336 municipios del país. Si bien es conveniente consultar a la población, debe considerarse si está adecuadamente informada respecto de valores y opciones nutricionales, a fin de obtener el mayor beneficio posible, de otro modo sólo se reiteran prácticas demagógicas.

Se anuncia la operación de un Comité Coordinador para la Vigilancia de la Condición Nutricional en el cual participarán instituciones gubernamentales federales, organizaciones sociales, academia y sector privado para apoyar la coordinación, evitar la duplicación de acciones y dar seguimiento a las políticas públicas. Si SAGARPA tiene a su cargo el cometido general de la

alimentación, considero que un Comité como el citado debería depender de la Comisión Intersecretarial de Alimentación propuesta, no de SEDESOL, no obstante, la presencia de tal dependencia en su integración sea relevante.

Por último, se impulsará la integración de un Consejo Nacional para el Desarrollo Social; la conversión de las tiendas DICONSA (telefonía rural, correo, abasto, paquete básico de alimentación y entrega de transferencias de PROGRESA) en Unidades de Servicio a la Comunidad así como la expedición de una Ley de Desarrollo Social, tema que ha sido discutido en la Cámara de Diputados, pero que no ha prosperado, por ejemplo, existen las iniciativas de la Ley General de Desarrollo Social en las gacetas parlamentarias 967 del 26 de marzo de 2002 y 981 del 17 de abril de 2002, presentadas por los diputados Francisco Javier Cantel Torres (PAN) y Narciso Alberto Amador Leal (PRI).

#### 4.3.8 SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Es la dependencia directamente vinculada con la protección y cuidado del agua, la tierra y el espacio, bienes de producción que trataré en el capítulo séptimo, tan íntimamente relacionados, que el daño que se infiera a uno afecta a los otros.

El problema de la contaminación del agua tiene como principal causa la descarga de desechos en los cuerpos hídricos, aunque depósitos de basura en la tierra misma igual la contamina debido a los líquidos que, desprendidos de la basura, penetran hasta los mantos subterráneos, así la contaminación del suelo es originada por el depósito de residuos sólidos y productos químicos como fertilizantes, plaguicidas o cualquier otra sustancia tóxica que pueda ocasionar la alteración a la fertilidad del suelo o la adición de tóxicos a los productos agrícolas consumidos por el ser humano o los animales. La contaminación del espacio o atmosférica se causa por emanaciones diversas, sean humo, cenizas, bacterias, desperdicios, derivados químicos y biológicos, o energía térmica y lumínica, que al incorporarse a la atmósfera puedan alterar o modificar sus características



naturales. Principalmente es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente el ordenamiento regulador y protector de estos recursos, sus varios reglamentos como Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera y otras leyes como la de Aguas Nacionales y la Forestal.

Uno de sus órganos desconcentrados, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, creado mediante decreto del Ejecutivo publicado en el D. O. del 7 de agosto de 1986, en la actualidad, por similar instrumento jurídico publicado en el D. O. del 30 de octubre de 2001, se transformó en organismo descentralizado federal cuyo domicilio legal se encuentra en Jiutepec, Morelos.

Se pretende que sea un centro público de investigación cuyo objeto es investigar, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua. Entre sus funciones se encuentran la de impartir estudios de posgrado, de conformidad con la Ley General de Educación así como promover educación y cultura en torno al uso del agua, y contribuir al desarrollo, difusión e implantación de las tecnologías de agua que mejor se adapten al país.

El presidente de su órgano de gobierno es el titular de la SEMARNAT, el vicepresidente es el director general de la Comisión Nacional del Agua, además de titulares de diversas dependencias: SHCP, SAGARPA, SEP y el director del CONACYT. Como invitados fungen los rectores de la UNAM y de la UAM, el director general del IPN y al presidente de la Cámara de la Industria de la Transformación.

Con este decreto se abroga el diverso por el que se creó el organismo técnico administrativo Comisión del Plan Nacional Hidráulico publicado en el D.O. el 7 de agosto de 1986.

La Comisión Nacional del Agua es un órgano desconcentrado originalmente dependiente de la anteriormente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que por acuerdo publicado en el DOF el 17 de octubre de 1996 quedó adscrita orgánicamente a la SEMARNAT. La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión. Cuenta con un Consejo Técnico presidido por el titular de dicha dependencia al que concurren los titulares de hacienda y crédito público, desarrollo social, contraloría y desarrollo administrativo (ahora función pública), energía, salud y agricultura. A tal Consejo podrán concurrir, los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal y representantes de las entidades federativas, de los municipios y de los usuarios.

Al Secretario de SEMARNAT le corresponde proponer al Presidente de la República la política hidráulica del país y a la Comisión formular el programa nacional hidráulico. En ese tenor y de conformidad con el PND y el citado programa, el 4 de febrero de 2002 se publicó en el DOF el decreto presidencial por el que se otorgan facilidades administrativas para la regularización de usuarios de aguas nacionales que realicen actividades de carácter agrícola, al que podrán acogerse hasta el 30 de septiembre del mismo año, las personas físicas y morales que sin contar con título de concesión han venido usando, aprovechando o explotando aguas nacionales antes del 12 de octubre de 1995.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, otro de sus órganos desconcentrados, interviene, si para ello se celebra un acuerdo, en las inspecciones, por ejemplo, la fitosanitaria; además de la protección estatal que reciben los gobernados respecto de acciones contaminantes producidas por los miembros de la sociedad o por actos de las autoridades. Resta mencionar a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y al Instituto Nacional de Ecología, igualmente órganos desconcentrados.

No sólo las dependencias mencionadas se relacionan con la alimentación, sin embargo, sí son las más significativas. Otras dependencias son las Secretarías de Marina, por cuanto a la vigilancia de nuestros recursos marítimos y que, junto con la Defensa Nacional, actúa en auxilio de la población de acuerdo a los planes establecidos según la emergencia de que se trate; de la Función Pública, por la supervisión del uso, disposición y destino final del gasto público y de la supervisión que debe mantener respecto de la optimización de la estructura de la administración pública federal; de Relaciones Exteriores por cuanto al ejercicio diplomático y la celebración de tratados y convenios internacionales; de la Reforma Agraria respecto de la dotación de tierras y aguas a la población agrícola, el Registro Agrario Nacional y la promoción del mejoramiento de la población rural y ejidal<sup>320</sup>, e indiscutiblemente Hacienda y Crédito Público por las aportaciones del gobierno federal en sus diversas manifestaciones, ejemplo de ello son el subsidio a la prima para el seguro agropecuario operado por AGROASEMEX mediante sus distintos fondos, o las reglas de operación para la aplicación de los recursos federales del fondo de capitalización e inversión del sector rural (FOCIR) para el ejercicio fiscal de que se trate. Además hay que agregar a la Procuraduría General de la República por cuanto a la persecución de los delincuentes por los delitos que pudieran presentarse en esta materia y la debida y eficaz intervención de las Procuradurías Generales de Justicia locales.

Este apartado aunado al capítulo anterior refleja que en el órgano ejecutivo son varias las dependencias e instituciones directamente relacionadas con la alimentación, además de las que lo están indirectamente, pero la complejidad de

---

<sup>320</sup> El programa sectorial agrario 2001-2006 se publicó en el DOF del 4 de febrero de 2002. A fin de que el sector rural se integre al desarrollo se fomentará la cooperación y la solidaridad entre los tenedores de la tierra y los poseedores del capital para propiciar la integración productiva, a través de las diversas formas de asociación permitidas por la ley; los objetivos se resumen en cinco aspectos: a) ordenamiento y regularización de la propiedad rural; b) procuración de justicia agraria; c) integración productiva; d) modernización institucional; e) participación ciudadana; y f) capacitación, organización agraria y aprovechamiento del desarrollo urbano, rubro en el que se apoyará la aportación de tierras rurales al desarrollo urbano nacional mediante la enajenación. Estimaciones de la SEDESOL señalan que 16,500 has. anuales son requeridas para el crecimiento urbano, considerando que "la aportación de suelo social es básica" para ello. Considero que el crecimiento urbano ha sido uno de los factores del desaprovechamiento de tierras fértiles, aquel no debe ser privilegiado, el riesgo es la pérdida de la seguridad alimentaria.

su entramado, la falta de efectiva coordinación y el mermado suministro de los recursos necesarios para lograr sus propósitos, dificultan los apoyos y la solución a los problemas que enfrentan los productores nacionales, por lo tanto, a juzgar por los hechos que enfrenta el campo y la pesca mexicanos, resultan excesivas. Así como es recomendable la depuración de las normas jurídicas aplicables, así me parece conveniente una cuidadosa revisión de la estructura administrativa a fin de darle agilidad y convertirla primordialmente en facilitadora del desarrollo del mercado interno, y en promotora del mercado exterior, para ello es preciso proveer libertad a los productores y trabajadores del campo sin excesivos registros y controles gubernamentales, en su lugar es imperioso asegurarles la debida protección gubernamental que les garantice un modo de vida digno y haga atractivo, laboralmente, permanecer en el campo.

#### 4.4 ORGANO JUDICIAL

Desde la actividad desempeñada por los tribunales el poder se vincula a la justicia y a la libertad. La justicia, por cuanto es considerada la más pública y la más jurídica de las virtudes para algunos, o de los valores para otros, y la libertad, vista como objeto del derecho que toca las estructuras del poder cuando éste impide el cumplimiento del cometido jurídico. Parto de la base de que el órgano judicial es efectivamente un poder aunque de naturaleza incontrastable respecto de los otros órganos del Estado; creo conveniente aclarar que no pretendo con ello justificar, apurando el término, su "preponderancia" respecto de los otros poderes que en nada nos beneficiaría, me baso en la particular fuerza que de por sí posee para el necesario e imperioso fortalecimiento de la actuación de los órganos judiciales, camino principal para el saneamiento de nuestra nación.

Interpreto a la justicia como un valor que junto con la libertad distinguen a los seres con el carácter de humanos. De los tres órganos del Estado es el judicial el encargado de la delicada tarea de custodiar la aplicación del valor justicia cuando se ha impedido el cumplimiento del cometido jurídico. Puede pensarse que esta investigación poca relación tiene con la función judicial, pero no

es así, los tribunales, de acuerdo a su competencia, tienen el derecho y el deber de resguardar la constitucionalidad y la legalidad y por lo tanto atienden a valores superiores: la libertad y la justicia entre los seres humanos y dependerá de su actuación que esa singularidad que les caracteriza, se manifieste en toda su fuerza y extensión sobre todo en nuestro país en el que los tribunales no ocupan el sitio preeminente que en razón de su función les corresponde y en el que las necesidades sociales traducidas en carencias, no encuentran la protección de la función defensora de la justicia. A mi juicio son los tribunales, especialmente en momentos de crisis, uno de los caminos principales para salir de ella, siempre y cuando ejerzan plenamente el poder singular que les caracteriza, ya que la carencia de un poder judicial fuerte e independiente o la falta de creatividad jurídica en sus argumentaciones, permite justificar el incumplimiento de las obligaciones gubernamentales. Ha de entenderse entonces que un tribunal así, ha fracasado en la conciliación de la justicia con la libertad.

Bajo el presupuesto de que los derechos humanos comienzan con la justicia social, la justicia a secas, la relación que la función jurisdiccional guarda con este tema es la protección a un derecho humano fundamental para el desarrollo de los habitantes del país y en consecuencia del desarrollo nacional, la debida atención a las demandas de los campesinos, de los agricultores, de los pequeños y medianos productores, en suma, de los sectores agropecuario, pesquero y avícola, entre otros, no sólo es tarea del ejecutivo, es tarea y responsabilidad de los tres órganos de gobierno.

#### 4.4.1 NATURALEZA JURÍDICA

Conforme al artículo 17 constitucional federal se trata de una autoridad tutelar que, de acuerdo con Macarel "asegura el imperio de la ley y la paz entre los ciudadanos... forma la moral pública corrigiendo las malas acciones, y... da a cada uno la certidumbre de su seguridad."<sup>321</sup> Este órgano configura instituciones a las que todo individuo puede acudir para ser protegido frente a las violaciones a

---

<sup>321</sup> Macarel, M. L. A. Elementos de Derecho Público y Político, trad. del francés por D. F. Enciso Castrillón, 2ª edición, t. I, Librería de los señores viuda e hijos de Calleja, Madrid 1843, pp. 82 y 83.

los límites constitucionales y legales de la actuación del poder público y frente al incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los servidores públicos también.

En su ejercicio los jueces deben subordinarse a la ley, no hacerlo implicaría la negación de la seguridad jurídica, sin ella y sin la seguridad pública, principalmente a cargo del Ejecutivo, no es posible hablar de desarrollo y de la obtención de los recursos económicos necesarios para conseguirlo; carentes de este tipo de seguridades, los recursos llegarán al país, sólo que su costo será del doble o el triple, costo, indefectiblemente, a cargo de los mexicanos.

La interpretación que el Poder Judicial pueda hacer de la ley impacta profundamente en la legitimidad del poder, de ahí que se convierta en "eslabón estratégico que cierra el círculo de la legitimidad constitucional."<sup>322</sup> La función judicial plenamente ejercida permite la existencia de un verdadero Estado llamado de derecho, ya que fija límites al Ejecutivo y al Legislativo y sin ella tampoco existe la democracia, ya que una ley aprobada por la mayoría no significa, necesariamente, que sea constitucional.

Los razonamientos anteriores conducen a considerar que el fin último o fundamental o función del derecho si es la justicia, pero limitada sólo a aquello que el derecho regula, es decir como valor aplicado, de lo que se desprenden cuestiones interesantes, la primera, qué papel juegan los tribunales en defensa del derecho a la alimentación, la de los criterios objetivos en la aplicación que de la justicia hagan los jueces y, por último, su imparcialidad e independencia del poder político, como factores indispensables para cumplir con la gran responsabilidad que tienen frente a toda la sociedad, ideas que rebasan el tema de esta tesis. No obstante, para beneficio de la función jurisdiccional, así como sucede con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, debiera

<sup>322</sup> Stein Velasco, José Luis. "Constitucionalismo, Poder y Legitimidad" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 356.



analizarse la conveniencia de que la Ley Orgánica el Poder Judicial de la Federación no pase por veto ni promulgación del Ejecutivo y que tuviera la facultad de ordenar que no se cumplan leyes anti o inconstitucionales, lo que le significaría valoración propia y de acuerdo con Brieskorn<sup>323</sup> responsabilidad frente a los ciudadanos y no sólo la responsabilidad concreta frente a la ley.

#### 4.5 COORDINACIÓN JURÍDICA OBLIGATORIA

Gramaticalmente coordinación, que viene del latín *coordinatio*, *-onis* significa acción y efecto de coordinar, que a su vez significa ordenar metódicamente.<sup>324</sup>

Andrés Serra Rojas la explica como combinación, ordenamiento, arreglo, armonización. Significa el:

"Acuerdo o concierto de movimientos, organizaciones, procesos o etapas entre personas o instituciones; establecimiento de determinadas relaciones entre ellas y movilización de sus esfuerzos para resolver tal o cual tarea común."<sup>325</sup>

Enfatiza que la coordinación no implica dirección, ya que en aquella las facultades de quien realiza la acción se limitan a poner en armonía las actividades objeto de su acción. Agrega que la coordinación de corrientes sociales, por lo general, se establece sobre la base de fines programáticos y también se manifiesta en movimientos populares con circunstancias públicamente difundidas, por ejemplo, concitar la atención pública y del Estado acerca del encarecimiento de los productos de amplio consumo o apoyar autoridades que realizan un determinado conjunto de medidas.<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Cfr. a partir de "valoración propia...", tomado del análisis que hace el autor de la necesidad y aplicabilidad de la ley, ob, cit, p. 146.

<sup>324</sup> Lexipedia, vol. 1, Enciclopedia Británica, E. U. A. 1999, p. 541.

<sup>325</sup> Diccionario de Ciencia Política, t. I, Más Actual Mexicana de Ediciones, México 1997, p. 262.

<sup>326</sup> Ibidem.

La coordinación representa la labor de un grupo de trabajo cuyo esfuerzo se encamina a la obtención de la meta deseada, planeada o programada. Sus antítesis son la subordinación y la supraordinación.

Para que haya real y verdadera coordinación debe existir una persona responsable en la obtención de la meta deseada, un coordinador quien, facultado legalmente para ello, tenga a su cargo el desarrollo de los programas y planes, sin que exista subordinación entre él y los integrantes del grupo de trabajo. Su función no ha de confundirse con la de dirección, si esta confusión se presenta se entorpecerá la consecución del fin deseado y lo que habrá será descoordinación, un empeño desarticulado.

Así vista, la coordinación es necesaria para llegar al orden de las cosas. Presenta diferencias con la colaboración, acción y efecto de colaborar, del latín *collaborare*, que significa trabajar juntamente con otro u otros, especialmente en obras de ingenio.

La colaboración, en nuestro ordenamiento jurídico, se comprende a partir de la estructuración del poder del Estado que, Andrés Serra Rojas caracteriza por tres ideas esenciales: distinción de funciones del Estado confiadas a distintos órganos; entre los que hay campos de acción común; sin existir separación estricta de poderes sino, más bien, hay una dependencia orgánica recíproca.<sup>327</sup>

Más que dependencia orgánica, parece más preciso referirse a una interdependencia, lo que supone que cada órgano del Estado es competente para desarrollar la función constitucionalmente asignada, pero que juntos llegan al mejor desarrollo de la función pública integralmente concebida, a partir de la propia Constitución, para la obtención del bienestar general.

---

<sup>327</sup> Diccionario de Ciencia Política, ob. cit., p. 204-205.

A pesar de sus diferencias, coordinación y colaboración implican cooperación entendida como el obrar juntamente con otros, con idéntica finalidad.

En el terreno alimentario la coordinación es indispensable por tratarse de acciones multidisciplinarias, Fabián Recalde<sup>328</sup> claramente señala que sólo mediante ella va a ser posible conseguir una buena unidad en la decisión y en la acción a fin de que los esfuerzos colectivos alcancen el mejoramiento alimentario y nutricional de la población.

#### 4.5.1 ENTRE ÓRGANOS DE LA FEDERACIÓN

Como quedó descrito, los órganos federales son desarrolladores de la función estatal que operan hacia idénticos fines, los del Estado federal, lo que es una de sus semejanzas y cumplen con ello a través de una de sus diferencias, la competencia que cada uno tiene asignada constitucionalmente. Zippelius claramente describe:

"Los diversos poderes no deben comprenderse aisladamente, sino como factores que se coordinan jurídica y funcionalmente: el poder ejecutivo y la jurisdicción están vinculados a las leyes".<sup>329</sup>

Por lo que hace a la colaboración entre los órganos del poder, ésta consiste en la participación conjunta o sucesiva para llevar a cabo una o varias funciones de carácter gubernativo. Constitucionalmente se basa en dos principios: la realización de un acto con frecuencia necesita de la participación de dos de los órganos del poder y, la noción de funciones formales y materiales.<sup>330</sup>

En efecto, entre los órganos federales no hay subordinación sino coordinación puesto que se trata de ámbitos de competencia distintos, lo mismo ocurre entre

---

<sup>328</sup> Ob. cit., p. 140.

<sup>329</sup> Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*. Porrúa-UNAM, 1989, p. 61.

<sup>330</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, reimp. de la 2ª edición; UNAM-Porrúa, México 1997, p. 502, colaboración de Jorge Carpizo.

los de las entidades federativas y el del municipio, y entre éstos y los de la federación.

#### 4.5.2 ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

La Constitución federal dispone de tres ámbitos de competencia distintos, el derivado del pacto federal que corresponde a la federación; el que atañe a las partes que lo integran, el ámbito local o estadual y el municipal. Como personas jurídicas que son, se coordinan a través de diferentes tipos de convenios, los llamados convenios de coordinación que, por lo general, sirven al propósito del desarrollo de determinada región e incluso al desarrollo nacional.

#### 4.5.3 ENTRE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La colaboración no es obligatoria desde el punto de vista que se apoye un plan o un programa de trabajo, en cierta forma la persona que colabora no tiene responsabilidad, es una ayuda voluntaria de carácter ético, que se presta porque el fin que se trata de conseguir es positivo, benéfico. Ciertamente es una labor conveniente y necesaria entre los órganos del Estado y entre las dependencias y entidades de la administración pública para alcanzar el bienestar general. Específicamente en el órgano ejecutivo se manifiesta por el significado de su unidad dispuesta por el artículo 80 constitucional federal, al tenor siguiente: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Tal unidad se establece a partir de las relaciones entre las dependencias y entidades que integran la administración pública, es decir, de la coordinación y la implícita colaboración.

La aplicación de políticas alimentarias adecuadas es un problema complejo, desde cuestiones amplias y generales hasta el tratamiento de problemas específicos como el caso de la leche, la crisis que enfrentan el azúcar y el café, el caso del aguacate, el atún, la tortilla, o desde luego, el maíz, o la regulación sobre alimentos modificados genéticamente -transgénicos- o el manejo de las

patentes o derechos correspondientes de estos últimos; cada uno de ellos demanda la atención del Estado, no obstante, todos ellos tienen un denominador común, proveer a los mexicanos de seguridad alimentaria que no de autosuficiencia alimentaria, sin que eso signifique abandonar la posibilidad de ésta. Urgen soluciones, pero sólo serán posibles si se trabaja coordinada y decididamente a nivel gubernamental, lo que implica necesariamente cambios de comportamiento.

#### 4.6 INSTITUCIONES EDUCATIVAS

En la vinculación del trabajo académico con las necesidades del país, las principales instituciones educativas ofrecen programas relacionados con la materia alimentaria, tanto en la enseñanza como en la investigación. Me limitaré a dos de ellas, la U.N. A. M. y Chapingo, aunque cabe destacar que el Instituto Politécnico Nacional a través de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas, por ejemplo, participa con éxito en este tema así como la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

##### 4.6.1 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La UNAM, corporación pública -organismo descentralizado del Estado- en cita textual del artículo 1º de su Ley Orgánica,<sup>331</sup> dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura; cuenta con diversas escuelas, facultades, institutos y centros de investigación relacionados con la alimentación, p. ej. Medicina, Veterinaria y Zootecnia, Biología, Derecho, Trabajo Social, Economía (organizado anualmente por el Instituto de Investigaciones Económicas es de mencionarse el Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo que ya va en su

---

<sup>331</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, DOF del 6 de enero de 1945.

versión número XXI), Química con la licenciatura Química en Alimentos así como un departamento de alimentos y biotecnología, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, entre otros. En este último, por encargo del gobierno federal en 1980, en tiempos del Sistema Alimentario Mexicano, se elaboró un proyecto de Ley Federal de Abasto<sup>332</sup> que comprende el abasto, el acopio y la distribución de mercancías a nivel nacional, a través de la intervención obligada de empresas ocupadas en tales actividades, lo que reviste a las materias que comprende el proyecto como de carácter mercantil. La constitución y funcionamiento de empresas nacionales de abastos en tres centros de actividades: acopio, distribución y abasto, constituye el punto de partida, cualquiera que fuese la forma que adoptaran: organismos del sector público, sociedades con participación mixta (sociedad de responsabilidad limitada de interés público) o sociedades privadas exclusivamente como sociedades cooperativas de consumo, mediante acuerdo o autorización específica de la entonces Secretaría de Comercio, de conformidad con los requisitos que el reglamento de la ley dispusiera; las empresas deberían gozar de amplias facultades de operación, tanto para su organización interior, como para actividades de representación; con personal y capitales suficientes, medios y fuentes de financiamiento y con instalaciones y equipos adecuados, bajo el control externo de una dependencia gubernamental y de servicios de auditores y contadores privados.

El objeto de los contratos sólo podrían serlo los productos señalados por el reglamento de la ley y publicados en el DOF. Las empresas de abasto y los centros que se organizaran, tendrían obligación de comprar los productos a vendedores locales ejidatarios, hortelanos, artesanos, pequeños ganaderos y avicultores, y a vender dichos productos al público. El precio convenido no sería inferior en más de un 5% del establecido para cosas iguales o semejantes, cubierto en efectivo y de contado o en cheque certificado al momento de la entrega de la cosa; la demora causaría réditos al tipo de la tasa bancaria del día

---

<sup>332</sup> BARRERA GRAF et al. "Proyecto de una Ley Federal de Abastos" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado (nueva serie), año XVI, núm. 48, sept-dic 1983, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 927 a 953.

por depósitos a corto plazo más una pena del 10% adicional. La ley aplicable para ventas al público sería la Ley Federal de Protección al Consumidor y destaca la recomendación de establecer un amplio catálogo de delitos y faltas en relación con las operaciones y actividades de las empresas así como de sus titulares, empleados, agentes y representantes. Se trata sin duda de un documento interesante sobre un tema no resuelto a más de 20 años de distancia.

Además, dentro de la UNAM y específicamente para la atención de un problema que, según se anota en el considerando, por razones sociales, económicas y de soberanía nacional, es prioritario, fue creado por Acuerdo del Rector el 17 de junio de 1981, el Programa Universitario de Alimentos (PUAL) cuyos objetivos son:

- a. evaluar los recursos alimentarios y los niveles de consumo;
- b. coadyuvar al establecimiento de bases técnicas para fijar y adecuar metas en relación con la producción y el consumo de alimentos;
- c. colaborar con los organismos del sector público en la búsqueda de soluciones al problema alimentario del país;
- d. brindar asesoría técnica en cuanto a la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos así como aspectos de la legislación y control de los mismos;
- e. formular recomendaciones para los programas formativos de recursos humanos del área;
- f. centralizar y divulgar información sobre alimentos;
- g. investigación y desarrollo experimental en problemas alimentarios y de la nutrición, teniendo en cuenta las relaciones técnicas y sociales que se dan al interior de la cadena alimentaria, y entre ésta y el resto de la economía nacional e internacional, y
- h. vincular los esfuerzos universitarios con la realidad y con las instituciones que convivan con el problema o cuya función sea detectarlo y proponer soluciones.

A partir de noviembre de 1998, el PUAL puso a la venta el disco compacto de normas oficiales mexicanas obligatorias, en su primera edición, trabajo que fue el resultado de la compilación del texto completo de estas normas, publicadas en el DOF. El disco incluye las normas voluntarias, los proyectos de norma, normas de emergencia y acuerdos, emitidas por la SS, SE, SEMARNAT, STPS, SAGARPA y otras dependencias gubernamentales, las normas se presentan interrelacionadas lo que facilita su consulta. En la segunda edición se incluyeron, además del texto completo de las normas oficiales mexicanas obligatorias, el texto completo de las normas voluntarias. Se sumaron a la versión anterior de 207 normas obligatorias, las 647 voluntarias (560 para productos alimenticios y 87 para productos alimenticios no industrializados para uso humano).

El programa, que pretende una visión sistémica y totalizadora, está dividido en subprogramas que se desarrollan por proyectos que corresponden a problemas nutricionales bien identificados.

#### 4.6.2 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Creada como Escuela Nacional de Agricultura en 1854, en 1978 culmina el proceso de transformación en Universidad dotada de autonomía, publicándose en el DOF del 30 de diciembre de 1974, la Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo, de fundamental importancia en la educación agropecuaria en nuestro país.

Se han impartido las carreras de: Agroecología, Mecánica Agrícola, Estadística, Forestal, Forestal Industrial, Restauración Forestal, Administración de Empresas Agropecuarias, Comercio Internacional de Productos Agropecuarios, Economía Agrícola, Planeación y Manejo de los Recursos Naturales Renovables, Agrónomo Especialista en Zonas Tropicales, Sistemas Pecuarios y Sistemas Agrícolas de Zonas Áridas. Ofrece las maestrías en Agroforestería para el Desarrollo Sostenible; Ciencias Forestales, Desarrollo Rural Regional; Economía del Desarrollo Rural; Horticultura; Producción Animal, Protección Vegetal y

**Sociología Rural, así como los doctorados en Ciencias Agrarias, Economía Agrícola y Problemas Económico Agroindustriales.**

Es de trascendental importancia que a esta institución especializada como es, se le dispensen los recursos tanto económicos como materiales suficientes para que pueda cumplir con su propósito educativo y de investigación, que le permitan, además, crecer con unidades distribuidas por el país. Es preciso e imperioso incentivar en la población estudiantil el interés por estas ocupaciones, en concordancia con las necesidades de las empresas a través de la coordinación de esta y otras instituciones educativas con las fuentes de trabajo; de modo que una regulación jurídica integral, efectiva y proteccionista del campo y la pesca en México se complemente con el desarrollo de científicos y técnicos altamente capacitados, que nos permitan velar por el bienestar de los productores mexicanos y enfrentar la falta de una regulación internacional justa.

#### **4.7 CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO**

Nace como una asociación civil constituida el 27 de abril de 1984, de carácter nacional, integrada por agrupaciones de productores y empresas de los sectores agrícola, pecuario, agroindustrial y de servicios al campo. Se funda como un organismo de representación, defensa y fomento de la actividad agropecuaria. Se le concibe como el organismo cúpula del sector privado del campo, y forma parte del Consejo Coordinador Empresarial, la cúpula del sector privado mexicano.

Su postulado fundamental ha sido que el sector agropecuario tiene el potencial productivo para ser motor del desarrollo económico del país, capaz de proveer una oferta de alimentos básicos y garantizar una balanza agroalimentaria positiva, tesis que me parece altamente nacionalista, pero que no se ha traducido en realidad, no obstante, es indudable que los productores y empresas relacionadas con la alimentación deben presentar un frente común que propicie políticas agropecuarias adecuadas e idóneas al desarrollo nacional, lo propio debe hacerse con el sector pesquero.

Aparejadas a esta organización existen otras más, no de menor importancia, sean centrales, asociaciones y confederaciones diversas, como las mencionadas al tratar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### 4.8 ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Mejor conocidas como ONG's, son organizaciones diversas dedicadas generalmente a impulso político y acción social, existen dentro del Estado como instancias de la sociedad que incluso llegan a convencer a los legisladores.

En la sociedad, son muchas, aunque tal vez no suficientes, las personas conscientes de que las cosas marchan mal tanto en el ámbito local como en el mundial. En la búsqueda de formas constructivas de ocuparse de ello, se observa de manera importante la presencia de estos organismos orientados preponderantemente a la defensa de los derechos humanos y a su participación como supervisores de los procesos electorales. Apoyados, de acuerdo con Diego Valadés, por la desconfianza que suscita la política, su surgimiento y proliferación se debe a la falta de legitimidad y efectividad que se asocia a los titulares de los órganos estatales, "según se les quiera ver, resultan complementarios, duplicativos o excluyentes de los órganos del Estado y ejercen funciones análogas".<sup>333</sup>

En otra de sus obras, *El control del poder*, este autor explica cómo en el acoso al poder político en todo Estado, los intereses predominantes procuran tomarlo, pero al fracasar tratan de independizar el poder social, en la actualidad con características expresas de organismos no gubernamentales; desde ellos se procura ejercer facultades típicamente gubernamentales con la pretensión de sustituir los instrumentos constitucionales de control, sin quedar sujetos, y esto es muy importante, a los controles públicos en los actos de naturaleza pública que

---

<sup>333</sup> Constitución y democracia, ob. cit., pp. 14 y 16.

practican.<sup>334</sup> En este tenor, Brieskorn aclara que sería un error pensar que en un ordenamiento jurídico, desarrollado bajo el principio de igualdad de los mismos derechos y deberes, también tenga que repartirse por igual el poder social y el político en sentido estricto, por lo tanto hay que considerar el extremo de que un ordenamiento jurídico pueda convertirse en "el juguete de los intereses sociales de algunos grupos reducidos".<sup>335</sup>

Los anteriores argumentos resaltan el riesgo que representa la proliferación de estos organismos lo cual es irrefutable; puede hacerse creer que sus políticas deban ser aplicadas a todos y ser una herramienta útil para entrometerse en los asuntos de otro país; no obstante, su existencia en ocasiones cada vez más manifiestas, sirve para asistir solidariamente a la gente y hasta convertirse en sus voceros, y no tan sólo para recibir beneficios económicos procedentes de los particulares y del erario. Especialmente pueden significar ayuda efectiva a aquellos sectores desprotegidos como niños, mujeres y ancianos hambrientos, incluidos los indígenas; o consumidores confundidos por un mar de desinformación o mala información, o por publicidad engañosa sobre los alimentos disponibles en el mercado y sus accesorios como aditivos, edulcorantes y saborizantes que son dañinos o podrían resultar nocivos a la salud como se comentó en el capítulo primero.

A pesar de que la labor de algunos de estos organismos sea loable, plausible y decididamente humanitaria como es el caso de la Cruz Roja Internacional, es conveniente que el Estado vigile sus actividades, bajo el principio del interés general que representa la defensa de los sectores desprotegidos y el aseguramiento de su existencia digna. Un ejemplo de organismos de esta naturaleza que coadyuvan a dar a conocer alimentos que puedan provocar daños es *Greenpeace* con corresponsalias en diferentes países, aunque su mayor labor se desarrolla en los países industrializados.

---

<sup>334</sup> Ob. cit., p. 26.

<sup>335</sup> Brieskorn..., ob. cit., p. 77

Quintana Roldán y Sabido Peniche dan cuenta de aproximadamente 250 organizaciones nacionales y más de 3,000 en el mundo enfocadas a la defensa de los derechos humanos, cuya principal perspectiva es:

"servir como un espacio en donde la sociedad civil tenga voz para denunciar las violaciones a sus derechos fundamentales y además, canalizarlas a la administración de justicia para que se resuelvan, e incluso, que puedan formar parte de una reforma gubernamental". Y aunque tienen programas y líneas de acción diferentes "han tratado de generar un proyecto común para que en la toma de las decisiones gubernamentales sean considerados los intereses de los sectores que representan."

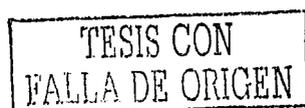
Asimismo observan que la importancia del trabajo de las ONG's se debe a que:

"ha generado una conciencia crítica sobre el problema de la violación a los derechos humanos en todas sus vertientes, además de que ha impulsado una creciente cultura de respeto a los derechos que están consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales... [y de] incidir en las acciones de aquellos encargados de impartir la justicia, de manera que sea aplicada de forma imparcial para todos... y en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas..."

Aunque los autores reconocen a las ONG's como "muy valiosos instrumentos de la defensa de los Derechos Humanos" que incluso suelen ser consultados por la ONU; también advierten de la presencia de "organismos poco serios que asumen posturas más de tipo ideológico o político, en lugar de lograr una verdadera defensa de las prerrogativas fundamentales de los hombres, por lo que suelen caer en descrédito y en ocasiones hasta en rechazo generalizado".<sup>336</sup>

---

<sup>336</sup> Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche Norma. Derechos Humanos, 2ª edición, Porrúa, México 2001, pp. 230, 234, 236, 352-359.



Como quedó anotado en el capítulo primero, el Estado en uso de su poder, ha de proteger los derechos humanos pero esta protección no puede ni debe corresponder únicamente a él, Brieskorn opina que bajo la razón de estado argumentada en ocasiones por los gobernantes, estos derechos pueden retroceder a un segundo plano, en cambio, los grupos de los seres humanos no tienen que realizar esta ponderación ni anteponerse al propio ser humano. Si bien no hay que delegar esta protección en el Estado, tampoco ha de hacerse exclusivamente en los grupos: un movimiento pro defensa, perderá sentido si no se comprometen círculos de población cada vez más amplios, así correrá el riesgo de perder la orientación o servir a otros intereses,<sup>337</sup> especialmente en aquellos asuntos que contabilizan políticamente.

Lo expuesto me lleva a concluir que existe un gran aparato jurídico – administrativo conformado por dependencias, entidades paraestatales, institutos, centros de desarrollo, consejos, comisiones, además de programas y subprogramas, para la atención del problema alimentario, estructura también existente en el órgano legislativo en menores proporciones, sin embargo, a pesar de que se renueven o se creen instituciones con las que se pretenda revitalizar al campo, esto no se manifiesta en la realidad con la rapidez deseada, por lo que sería prudente establecer el referido, páginas atrás, grupo de trabajo conformado por expertos, encaminado al análisis, depuración y mejoramiento de la estructura administrativa.

Debe propugnarse por un estricto y transparente uso de los fondos públicos destinados a lo agropecuario y pesquero, por el preciso ejercicio de los recursos asignados. En ello se requiere estricto control administrativo y una marcada atención por parte de la Secretaría de la Función Pública; control del órgano legislativo a través de la Fiscalización Superior de la Federación y de eficaz control jurisdiccional.

---

<sup>337</sup> Brieskorn..., ob. cit., p. 193.

No hay caso en crear órganos u organismos cuyo alcance es promover, propiciar, estimular, apoyar, cuando, generalmente, carecen de facultades ejecutivas para hacer cumplir sus decisiones, de ese modo se torna compleja e ineficaz la tarea administrativa y se diluye el control. Vendría bien una cuidadosa depuración de los ya existentes.

Debe designarse en los puestos adecuados a los servidores públicos idóneos, aquellos conocedores de la realidad nacional y que respondan al bien de la sociedad mexicana, cuyos intereses deben atender observando principios y normas jurídicas.

Incentivar, educar y proveer a la adecuada alimentación y nutrición de la población es invertir en el desarrollo y sembrar para un futuro más halagüeño, no obstante, hacerlo desde las oficinas sin conocer e involucrarse con la realidad, entroniza la corrupción, el mal uso y la distracción de los recursos, las prácticas clientelares, y el desperdicio de la capacidad de ingenieros y técnicos agrónomos, biólogos, químicos que, ocupados en labores burocráticas, no están directamente vinculados a los productores mexicanos.

La atención a los problemas alimentarios desde el poder político centralizado debe reducirse para manifestarse a nivel local de efectivo federalismo. Parafraseando a Noam Chomsky<sup>338</sup>, la solución no es otra más que "ponerse a trabajar en ello". Diferentes son las maneras de hacerlo, en primer lugar "ello" no existe, sino muchos problemas distintos. La diferencia entre escuchar soluciones y actuar sugieren para Noam Chomsky tener en mente la idea de que las cosas que valen el esfuerzo de hacerse no funcionan con rapidez, normalmente existe un abismo entre las dimensiones de la audiencia, su reacción, no se diga mediata sino inmediata, y el seguimiento. No hay una única solución correcta, todo depende de los propios intereses, de lo que está ocurriendo, de cuáles son los problemas y yo agregaría de las causas que lo provocaron; poco puede hacerse

---

<sup>338</sup> Cf. Chomsky, Noam. Lucha de Clases..., ob. cit., p. 123.

por sí mismos, en la mayoría de los casos se trabaja en grupo para poder intentar poner en práctica las ideas, para aprender más sobre la situación, para encontrar las tácticas adecuadas, ocuparse de ellas e intentar conseguir mayores apoyos; esta es la manera como se suele funcionar, ya se trate de pequeños o grandes cambios. "Ello" implica, entonces, deseos de hacerlo y voluntad política coordinada que rebase un sexenio porque el problema no es menor.

Es preciso generar educación alimentaria basada en información adecuada y suficiente, el fomento a los productos mexicanos de calidad; aumentar el poder adquisitivo de la población, y destinar porcentajes del producto interno bruto a la investigación y satisfacción de necesidades alimentarias específicas a través del establecimiento de programas dirigidos a mejorar directamente la nutrición de la población mexicana.

## CAPÍTULO QUINTO

### MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN

La legislación internacional, paulatinamente desarrollada, se basa en el principio de que todo Estado puede limitar su soberanía mediante la celebración de tratados en diversa materias y con ello internacionalizar lo que de otro modo sería exclusivamente jurisdicción nacional, sea porque el Estado de que se trate ya lo contemplaba en su legislación nacional o sea el caso de que, no contemplada, la materia se incorpore a su orden jurídico.<sup>339</sup> Ha quedado señalado ya desde el capítulo segundo que el vocablo 'tratado' se considera internacionalmente como el más adecuado para referirse a aquellos instrumentos por los que se celebra un compromiso internacional sobre los que existe una gran variedad de denominaciones, por ejemplo, convenio, acuerdo, resolución, pacto, carta compromiso y concordato, entre otros.

No obstante, la legislación internacional se compone de una serie de instrumentos declarativos y convencionales, de los cuales es aconsejable la difusión masiva de sus contenidos a efecto de promover su observancia y estricta aplicación. Si bien las declaraciones no son tratados, tanto la ONU como otras organizaciones regionales así como la gran mayoría de las naciones del mundo las han adoptado como una interpretación común de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Tratándose de declaraciones de derechos humanos esto adquiere especial relevancia porque aunque no tienen el carácter de obligación legal, representan un compromiso moral para los Estados y, además, porque los principios que las guían, subyacen en los tratados, pactos y convenciones que les siguen, ya revestidos de obligatoriedad para los Estados que los ratifiquen.

<sup>339</sup> Buergenthal, Thomas. Derechos Humanos Internacionales, 2ª ed., Gemika, México 1996, p. 35.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoce que México "ha visto empañada su imagen y autoridad moral internacional por el descrédito en materia de derechos humanos", de ahí que el gobierno en turno pretenda promover una cultura que consolide su respeto y repudie la violación a los mismos. Se admite también que nuestro país no es parte de algunos instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario, y se considera necesario que los suscriba, reconozca la competencia de sus comités y que participe en aquellos que vayan surgiendo en la materia.<sup>340</sup>

Para atender no sólo aspectos de derechos humanos y a fin de afrontar la integración de nuestro país en la globalización, entendida como producción y consumo, en el sexenio de Vicente Fox se creó la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo es convertir a la política exterior en un instrumento central para lograr las metas de desarrollo económico y social de México. Se ocupa de la promoción económica en todas las misiones diplomáticas y consulares, que deberán identificar y apoyar oportunidades de comercio, financiamiento, inversión y cooperación bilateral y multilateral, entre otros rubros, en respaldo a los esfuerzos internos de desarrollo económico y social y de diversificación de los mercados externos.<sup>341</sup>

La atención al problema de la alimentación incide en múltiples aspectos del quehacer gubernamental, incluida la diplomacia, de ahí la importancia de que embajadores, cónsules, agregados comerciales, culturales y demás servidores en el ámbito exterior, sean aquellos idóneos para atender el interés nacional en las relaciones con otros estados. Desgraciadamente la diplomacia, el servicio de los estados en sus relaciones exteriores y el conocimiento de éstas, ha sido sojuzgada por la política y, en ocasiones, responde al enlace de intereses económicos particulares más que al interés nacional, de modo que se convierten

---

<sup>340</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2001, pp. 48, 49 y 106.

<sup>341</sup> Idem, p. 50.

en incondicionales de aquellos que son, en principio, opositores al interés nacional, así, entregan los recursos nacionales asegurando su futuro personal, en lugar de trabajar por el futuro de la nación, finalidad exclusiva de la política.

Este capítulo muestra un panorama general de la legislación internacional aplicable. Algunos específicos instrumentos internacionales relacionados con la alimentación, protección de las especies marinas, medidas fitosanitarias, biotecnología, trabajadores agrícolas, entre otros aspectos, se mencionan durante el desarrollo de los temas con los que están vinculados directamente, razón por la que no son citados en esta parte.

## 5.1 DECLARACIONES, PACTOS, CONVENCIONES, CONVENIOS Y PROTOCOLOS FUNDAMENTALES EN LA MATERIA

### 5.1.1 DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 sin olvidar la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y sus antecedentes, la declaración de independencia y la Constitución del Estado de Virginia de 1776, se marcó un camino a seguir internamente por varios Estados que se manifestó no sólo en la propia Constitución francesa de 1848 sino en diversas constituciones de otros países, destacando entre ellos la mexicana de 1917.

La evolución y defensa de los derechos humanos en el ámbito internacional se presenta, fundamentalmente, a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, con la firma de la Carta de San Francisco de 1945, documento en el cual consta el compromiso de la comunidad internacional encaminado a:

“Concretar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo,

idioma o religión... y procurar la efectividad del respeto a los derechos fundamentales del hombre".<sup>342</sup>

### 5.1.2 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como punto de partida, el 10 de diciembre de 1948 se aprobó, por la Asamblea General de dicha Organización, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo preámbulo se asienta que:

La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; por tanto es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen jurídico, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.<sup>343</sup>

Dentro del catálogo de derechos establecidos como ideal común a todos los pueblos, el artículo 25 dispone que:

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

Tómese nota del énfasis con que en esta Declaración se ha querido revestir al derecho a la alimentación, al distinguir su singular importancia con las palabras "y en especial la alimentación".

---

<sup>342</sup> Tapia Hernández, Silverio (comp). Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1ª reimp. de la 2ª edición, 1995, p. 1.

<sup>343</sup> Cfr. preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en Tapia Hernández ... p.2.

Además, el artículo 28 agrega que:

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Como instrumento completo de los derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone en su artículo 1º que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y derechos; y el 4º que nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre. Si la esclavitud es una de las formas de opresión, padecer hambre es otra de ellas.

### 5.1.3 CONVENIO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y EL CONVENIO SOBRE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

En 1966, a fin de concretar este propósito se expidieron y aprobaron igualmente por la Asamblea General, dos pactos internacionales: el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos. En ambos documentos se reconoce, en los artículos 1 y 2, el derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales y que en ningún caso se les debe privar de sus propios medios de subsistencia. El primero de ellos obliga a los Estados que lo ratifiquen a favorecer el bienestar general de sus habitantes (art. 4); el derecho a la salud (art.12), y a la educación. El segundo garantiza el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (arts. 6, 9 y 17). Posteriormente se expidieron dos protocolos facultativos, el primero de ellos establece el mecanismo internacional de seguimiento de las denuncias de particulares. Después de aprobarse por el Senado de la República, fueron ratificados por el Presidente de la República en 1981, ante las respectivas Organizaciones de las Naciones Unidas y la de Estados Americanos.

Si bien no todos ellos disponen la obligación de establecerse de inmediato al ser ratificados, en lugar de ello al Estado sólo se le obliga a tomar medidas en la máxima capacidad de sus recursos disponibles para alcanzar progresivamente

la completa realización de estos derechos, por sí o a través de la ayuda internacional.

Buergenthal justifica las diferencias en los métodos de instrumentación adoptados en los dos convenios en virtud de que la mayoría de los derechos civiles y políticos requieren de muy pocos recursos económicos, un gobierno no necesita hacer mucho más que legislar y no incurrir en prácticas ilegales como torturar a la gente o la encarcelación arbitraria, a diferencia de las obligaciones que tienden a ser más pesadas y la tarea más compleja cuando se trata de derechos económicos, sociales o culturales, dado que no es posible garantizar totalmente que se gozará de ellos si no se cuenta con recursos económicos y técnicos suficientes, educación, planeación, reordenamiento de las prioridades sociales y, en muchos casos, de la necesaria cooperación internacional. De ahí las obligaciones programáticas o progresistas, como también se les llama, que asumen los Estados parte.<sup>344</sup>

Juan Pablo II, en un discurso ante las Naciones Unidas expresó:

“La Declaración Universal de los Derechos del Hombre –con todo el conjunto de numerosas declaraciones y convenciones sobre aspectos importantísimos de los derechos humanos, a favor de la infancia, de la mujer, de la igualdad entre las razas, y especialmente los dos pactos internacionales sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y sobre los derechos civiles y políticos –debe quedar en la Organización de las Naciones Unidas como el valor básico con el que se coteje la conciencia de sus miembros y del que se saque una inspiración constante. Si las verdades y los principios contenidos en este documento fueran olvidados, descuidados, perdiendo la evidencia genuina que tenían en el momento de su nacimiento doloroso, entonces la noble finalidad de la Organización de

---

<sup>344</sup> Buergenthal, Thomas, ob. cit., p. 75.

las Naciones Unidas, es decir, la convivencia entre los hombres y entre las naciones podría encontrarse ante la amenaza de una nueva ruina".<sup>345</sup>

#### 5.1.4 CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS

Cierto es que a cada país incumbe principalmente la responsabilidad de su propio desarrollo, no obstante, la cooperación internacional concomitante y efectiva es un factor esencial para el logro cabal de sus propios objetivos de desarrollo, estas son palabras contenidas en el preámbulo de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por el gobierno mexicano encabezado por Luis Echeverría Álvarez y adoptada solemnemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la sesión del 12 de diciembre de 1974.

#### 5.1.5 DECLARACIÓN Y CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1959, establece en el principio 4 que:

El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buen estado de salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

Por su parte la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, dispone en el artículo 24 párrafos 2 y 4, que:

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación del derecho del más alto nivel posible de salud y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para... c) combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud, mediante, entre otras cosas, la

<sup>345</sup> Balakar, Nick y Balkin, Richard. La Sabiduría de Juan Pablo II, 1ª edición, HarperSanFrancisco, Estados Unidos de América 1995 p. 13.

aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; ... y e) asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños...

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

#### 5.1.6 DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE Y LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Regionalmente la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuenta con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su preámbulo, afirma que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que han de conducirse, por la razón y conciencia, fraternalmente los unos con los otros. Dentro de los "derechos" el artículo XI señala que:

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Con la frase "al nivel que permitan los recursos públicos" se reconocen las limitaciones y hasta la dificultad de algunos gobiernos de atender estos rubros, sin embargo, sugiero establecer mínimos del producto interno bruto, por ejemplo, para la efectiva satisfacción de estos derechos y evitar que recursos inicialmente

dirigidos a gasto social sean distraídos de este propósito. Si internacionalmente los estados se someten a certificaciones o a cupos mínimos de importación, ¿porqué no establecer, concertadamente, mínimos para desarrollo social?.

Con relación a los "deberes", el artículo XXX establece lo siguiente:

Toda persona tiene el deber de... alimentar... a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de... alimentarlos... cuando éstos lo necesiten.

Si bien esta es una obligación inherente a los ascendientes respecto de sus descendientes y de estos respecto de sus progenitores, debe relacionarse con la función estatal de velar por la producción, la comercialización, el abasto oportuno de alimentos y la nutrición que pueda obtenerse de éstos, no está de más repetir que no es lo mismo la carencia de alimentos a que éstos no estén al alcance de la población, tanto físicamente como por el precio que tengan en el mercado.

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales dispone, en el artículo 26, el desarrollo progresivo, esto es, el compromiso de los Estados Parte a adoptar providencias, tanto internas como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de 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.

#### 5.1.7 PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Conocido como Protocolo de San Salvador del 17 de noviembre de 1988, ratificado por nuestro país en 1996, el artículo 12 contiene el derecho a la alimentación, al siguiente tenor:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo ese derecho a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Existen otras declaraciones, cartas y convenios internacionales de diversas regiones del planeta interesantes de mencionar como la europea o la africana, pero que rebasan el ámbito de este estudio, constreñido al ordenamiento jurídico mexicano.

## 5.2 CODEX ALIMENTARIUS<sup>346</sup>

En 1945 se crea la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con funciones que abarcan la nutrición y las normas alimentarias internacionales. En 1948 se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuya función abarca la salud humana y también establece normas alimentarias. La inocuidad y calidad de los alimentos y cuestiones afines, antigua en la humanidad, dio pie a que la ONU desde 1961, a través de las citadas agencias, tomara medidas para la elaboración de un código alimentario que sirviera de referencia mundial para los consumidores, productores, organismos nacionales de control de los alimentos y el comercio alimentario internacional. El objetivo es contribuir a la protección de la salud de los consumidores y garantizar prácticas equitativas en el comercio alimentario. El principio que lo inspira es el derecho de las personas a esperar que los alimentos que ingieren sean inocuos, de buena calidad y aptos para el consumo.

---

<sup>346</sup> <http://www.fao.org/docrep/w9114s/W9114s03.htm> En el imperio austrohúngaro, entre 1897 y 1922 se elaboró el *Codex Alimentarius Austriacus*, utilizado como referencia en los tribunales a fin de identificar bajo determinadas normas ciertos alimentos.

Mediante la resolución 39/248 de 1985, la Asamblea General de la ONU aprobó directrices encaminadas a la protección de los consumidores que sirvieran como referencia, especialmente en los países en desarrollo, para elaborar y reforzar sus legislaciones y políticas relativas a los alimentos. Se aconsejó a los gobiernos que al formularlas tuvieran en cuenta la necesidad de la seguridad alimentaria de todos los consumidores.

En 1991 la Conferencia FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, Sustancias Químicas en los Alimentos y Comercio Alimentario (en cooperación con el GATT) convino en que el proceso de armonización de los reglamentos alimentarios nacionales con las normas y recomendaciones internacionales era urgente y que las disposiciones esenciales para la protección del consumidor debían constituir objeto de atención del Codex.

En 1992 la Conferencia Internacional FAO/OMS sobre Nutrición reconoció que el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana es un derecho personal y que los reglamentos alimentarios deberán tener en cuenta las normas recomendadas por la Comisión del *Codex Alimentarius*, único órgano encargado de formularlas, regido por sus Estatutos y su Reglamento.

En 1995 el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio reconocieron oficialmente que el Codex era un punto de referencia para facilitar el comercio internacional y resolver las diferencias comerciales con arreglo al derecho internacional.

En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO se comprometió a aplicar políticas cuyo objeto fuese mejorar el acceso físico y económico de todos a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inoocuos, y su utilización efectiva y a aplicar medidas que garantizaran la calidad e

inocuidad de los suministros alimentarios; objetivo que no fue alcanzado según se reconoció en la Cumbre celebrada en 2002 y de la que me ocuparé en el capítulo siguiente.

El *Codex Alimentarius* no es el único producto de la Comisión, aunque sí el más importante, su principal finalidad es la preparación de normas alimentarias y su publicación en el Codex. Comprende normas alimentarias para productos, códigos de prácticas de higiene o tecnológicas; plaguicidas evaluados; límites para residuos plaguicidas; directrices para contaminantes; aditivos alimentarios evaluados, medicamentos veterinarios evaluados (únicamente los autorizados por la FAO y la OMS) y normas generales. De conformidad con el artículo 1 de los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius, corresponde a ésta formular propuestas a los directores de la FAO y la OMS y ser consultada por éstas, en todas las cuestiones relativas a la ejecución del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias.

Se enfatiza en el documento consultado que su finalidad principal es proteger la salud de los consumidores, sin embargo, aunque no se le trata como primordial, me parece que lo es también la facilitación del comercio internacional de alimentos, ya que se consideró que las medidas de cada gobierno nacional para proteger la salud humana, animal y vegetal, podrían transformarse en obstáculos al comercio, lo que se resolvería si todos los países armonizaran sus leyes alimentarias. En consecuencia, es un producto para eliminar dichos obstáculos; lo que me lleva a pensar que el propósito inicial de instituciones como esta se ve opacado por el interés primordial en torno a la comercialización de los productos y los acuerdos comerciales derivados de ella.

Otro de sus objetivos es impedir que los exportadores colmen el mercado con productos de mala calidad, al efecto, la Comisión expidió el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos bajo el principio de que todos los consumidores tienen derecho a alimentos inocuos, sanos y genuinos y a estar

protegidos contra prácticas comerciales deshonestas, por tanto, no deberían distribuirse elementos venenosos o nocivos; integrados por sustancias extrañas, sucias, podridas, dañadas, descompuestas, esto es, no aptas para el consumo humano; adulterados o etiquetados de forma que se induzca al error, así como preparados, almacenados o transportados insalubrementemente.

### 5.3 ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El 17 de julio de 1998 en Roma, Italia, se aprobó por la comunidad internacional el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, con sede en La Haya, Países Bajos, organismo para juzgar a individuos acusados de la comisión de crímenes como el genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión (estos últimos se especificarán una vez que se inicie el procedimiento de revisión de las enmiendas). México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000, todavía no aprobado por el Senado; aun así y faltando, de darse la ratificación, la legislación que lo implemente, resulta adecuado señalar que dentro de los crímenes de lesa humanidad, según el artículo 7, se considera al exterminio entendido como la imposición internacional de condiciones de vida, la privación del acceso a alimentos o medicinas, entre otros, encaminadas a causar la destrucción de la parte de una población; lo que refleja la manipulación alimentaria que pueda hacerse padecer a un país por decisión de otro u otros.

No tan específicos como el artículo 7, pero dignos de ser citados están el artículo 6 en el que, entre otros actos, se entiende por genocidio, la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo (pienso en las secuelas de la desnutrición, sobre todo de la infantil); y el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que acarreen su destrucción física, total o parcial; o el artículo 8 dedicado a los crímenes de guerra: atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, pueblos o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares (por ejemplo, lonjas, alhóndigas, centros de abasto) y provocar intencionalmente la inanición de la población civil

como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia.

Las penas aplicables a la o las personas culpables serán reclusión que no exceda de 30 años, o a perpetuidad según la gravedad del caso, además multa y el decomiso del producto o los bienes procedentes del crimen cometido.

#### 5.4 TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Ya en el capítulo primero quedó mencionado que nuestro país es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, vigente desde el 27 de enero de 1980 y ratificada el 25 de septiembre de 1974.

En los diversos instrumentos jurídicos que precedan a toda declaración de derechos humanos, tratados, convenios y acuerdos internacionales, los procedimientos revisten especial importancia, los plazos previstos en la legislación, en los ordenamientos procesales y los procedimientos impuestos a la administración, frenan en opinión de Brieskorn el apetito de poder a la vez que lo controlan y permiten una participación; no obstante para este autor es peligroso subestimar las formas en aras de los contenidos, al atender preferentemente a la eficacia y los resultados y no ver el valor de una elaboración común, incluso cuando se retarda y se prolonga. Bajo el principio de "lo que a todos afecta deben estudiarlo y decidirlo todos o al menos aprobarlo", se manifiesta el conocimiento y la estabilidad en la vida política, sólo por la vía de la participación de los afectados, se expresa y hace realidad la obligación personal de respeto a las relaciones humanas previamente establecidas.<sup>347</sup>

Desgraciadamente, no siendo los tiempos adecuados, en ocasiones se aceptan negociaciones apresuradas y forzadas que no comulgan con el interés general al que postulan servir. La globalización de los mercados internacionales

---

<sup>347</sup> Brieskorn, Norbert. Filosofía del Derecho, trad. del alemán por Claudio Gancho, Herder, Barcelona 1993, p. 192.

ha tenido como propósito principal la apertura comercial, las alianzas comerciales entre los diversos países es cada día más común ya que, en el intercambio comercial, la búsqueda de nuevos mercados es supervivencia. México es miembro activo de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio y el Consejo Económico de los Países de la Cuenca del Pacífico; participe en alianzas regionales como los Tratados de Libre Comercio con América del Norte, con la Unión Europea y con diversos países de Centro y Sudamérica, de entre ellos brevemente me referiré a los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea (TLCAN y TLCUE).

#### 5.4.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado el 17 de diciembre de 1992, aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993, publicado en el DOF el siguiente 20 de diciembre y que entró en vigor el 1º de enero de 1994, no es tratado entre iguales cuando es desigual, a grado tal que el Congreso de los Estados Unidos ha pasado por encima de las reglas establecidas en este tratado al expedir la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural de 2002 que lejos de disminuir aumenta los subsidios agrícolas en su territorio. Este hecho demuestra que en esta materia no debemos esperar la buena voluntad de las contrapartes respecto del cumplimiento de sus obligaciones, en tanto conscientes están de la importancia que representa la agricultura para su desarrollo económico y social. No obstante se prevenga en el artículo 705, 7 (b) que cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios de otro país, ha de tenerse en cuenta que trae aparejado un procedimiento complejo y la prolongada impugnación correspondiente, a pesar de la existencia del Comité de Comercio Agropecuario dependiente de la Comisión de Libre Comercio y el Comité Asesor en materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios que presenta informes y recomendaciones al primero. Otros comités son los de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; de Medidas relativas a la Normalización (con el Subcomité de

Normas sobre el Transporte); de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, y el Grupo de Trabajo de Subsidios Agropecuarios.

Dado que no hay una correlación automática entre desarrollo y comercio, es importante que al negociar un tratado se atiendan y prevean los problemas de comercio desleal; las prácticas monopólicas; los procedimientos para la solución de controversias como mecanismos de defensa de las partes cuando consideran que una medida adoptada por otra parte menoscaba sus derechos bajo el principio de llegar a soluciones mutuamente satisfactorias; la competitividad, la competencia, y fundamentalmente las prácticas de protección.

El gobierno mexicano ha reconocido que en la aceptación de los productos agroalimentarios son determinantes tres factores: la sanidad de los productos que se comercializan, la inocuidad de los procesos productivos y la calidad de los productos agropecuarios en función de las expectativas de los consumidores,<sup>348</sup> aspectos en los que no se mantenía consistencia y existía dispersión, es decir, se comprometió a la nación en un tratado para el cual no estábamos suficientemente preparados, en la actualidad derivado del Programa Nacional de Inocuidad de los Alimentos de origen animal, vegetal, acuícola y pesquero, existe el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria que trata de manera integral estos requerimientos que antaño funcionaban separados.

La capacidad científica y tecnológica de nuestro país dista mucho de la que poseen las otras dos partes, Estados Unidos y Canadá; la existencia de éste y otros tratados no nos convierte en industrializados, al contrario, a raíz de su firma y de la aprobación del Congreso de la Unión con las subsecuentes reformas no sólo a las leyes mexicanas sino a la propia Constitución federal para adecuarse al tratado, la industria mexicana no sólo no ha aumentado sino que se ha visto prácticamente desmantelada ante una competencia que rebasa su capacidad. En este, como en otros tratados de libre comercio suscritos con los países

---

<sup>348</sup> Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, ob.cit., p. 31.

desarrollados, México es consumidor y otros son los productores. No se podrá competir con base en ellos sin educación y tecnología, tomando como sus presupuestos básicos la salud y la alimentación.

Desgraciadamente la capacidad científica y tecnológica no podrá lograrse a menos que se produzcan profundas transformaciones económicas y sociales. De no ser así "la brecha entre México y los países industrializados continuará ampliándose a pesar de convenios regionales tales como el TLC."<sup>349</sup>

Para adaptarse a los requerimientos del TLCAN México ha tenido que adoptar la regulación de mercado, transición que significa que ya no planifica su política agraria, y que los agricultores deben enfrentarse con las fuerzas del mercado, con frecuencia con el costo de una pérdida significativa en sus ganancias, y los hay quienes recurren al cultivo de productos ilícitos como la *cannabis* y la amapola que, desgraciadamente, constituyen una creciente contribución a la 'economía rural globalizada'. Nuevas demandas del mercado y los cambios en los modelos del uso de la tierra, han reducido los alimentos que los campesinos y pescadores llevan a su mesa.

Ante la preocupante situación que enfrenta el campo, han surgido inconformidades entre los productores quienes, asociados las han hecho del conocimiento de los gobernantes, tal es el caso de la inconformidad del Frente Nacional en Defensa del Campo, integrado por organizaciones de productores. Surgió en Sinaloa y Sonora y se le han unido productores de trigo, malz, café, cacahuete, sorgo, piña, leche, de otras entidades federativas, manifestados a nivel nacional durante el mes de agosto del 2001. Según el Congreso Agrario Permanente que agrupa a cerca del 85% de las organizaciones campesinas y productoras mexicanas, el principal objetivo de la marcha fue protestar por lo que describió su dirigente como la falta de políticas del gobierno para el campo que se

---

<sup>349</sup> Castañón-Lomnitz, Heriberta. La Torre y la Calle (vinculación de la universidad con la industria y el Estado), 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1999, p. 43.

encuentra inmerso en una crisis que lleva más de 20 años<sup>350</sup>. La defensa es en cuanto a la aplicación del TLCAN en el campo mexicano así como contra las malas políticas gubernamentales que no otorgan créditos agropecuarios suficientes. Su propósito es evitar el desmantelamiento de la producción agropecuaria mexicana. Piden la revisión del tratado, que no se siga importando leche, piña, sorgo, malz, entre otros productos así como el establecimiento de un nuevo modelo agropecuario que incluya a todos y no sólo a los grandes productores, pues no puede tratarse igual a los productores de autoconsumo y a los exportadores.

De este tratado y podemos decir que igualmente de otros, se extraen Acuerdos para facilitar la comercialización de los productos que cubre; si bien en el TLCAN se permite la celebración de cartas paralelas, senadores mexicanos han dicho que no tienen validez y que con ellas se modifica el tratado. Se aceptó la apertura en casi todos los rubros y la eliminación de restricciones; cierto número de los productos agrícolas quedó fuera del tratado, porque interesa más verlos desde el ámbito multilateral, para ellos hubo convenios. El capítulo agrícola del TLCAN, el número VII, ha sido criticado por ser contrario al interés nacional, si bien se incorporaron granos básicos y ganadería, el malz y el frijol se reservaron para acuerdos específicos, no se permite restringir el comercio de café, no se especificaron los derechos de los trabajadores del campo, y se permitió la importación de cupos fuera de arancel.

Dentro de lo que resultaba benéfico para el país, se encontraba la comercialización de los excedentes de azúcar, de darse dos años sucesivos, se abriría el mercado, sobre todo el estadounidense, al que más le vendemos; los hubo, pero no se permitió el paso y a través de cartas paralelas posteriores, en las que no intervino el Senado mexicano, se modificó el tratado, con el consecuente perjuicio a los productores de azúcar que se enfrentan a la comercialización de fructosa estadounidense; lo que ha dado lugar a inconformidades que reseñaré

---

<sup>350</sup> [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1479000/1479908.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1479000/1479908.stm).

en el capítulo séptimo al tratar el *dumping*, por el momento baste decir que el texto del TLCAN señala, con relación a las exportaciones de azúcar a Estados Unidos, que la cuota anual de acceso libre de impuestos se determinará con base al excedente neto de producción anual de México, es decir, la diferencia entre la producción nacional de azúcar y su consumo estimado, estableciéndose un tope de 150,000 toneladas a partir del séptimo año de vigencia del acuerdo. No obstante, también se estableció que las cuotas máximas se podrán eliminar permitiendo el acceso libre para el total del excedente, en el caso de que éste rebase los topes de un año dado, cuando México sea productor de excedentes netos por dos años consecutivos durante el período de transición.

De acuerdo a la información obtenida en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, México es superavitario desde 1995, alcanzó un millón de toneladas de excedente en el ciclo 97/98 y entre 500 y 650 mil en los tres posteriores. En el ciclo 2000-2001 se elevó a 636,000 toneladas. Estados Unidos importa aproximadamente un millón 129,000 toneladas de azúcar al año.

En noviembre de 1993, Mickey Cantor y Jaime Serra Puche firmaron las multinombradas "cartas paralelas" que no son del dominio público y que el Senado desconoció el 10 de octubre de 2000, el 13 de junio y el 6 de septiembre de 2001. Se modificó el TLCAN, cerrando la frontera de Estados Unidos para los excedentes de azúcar mexicana.

Las cartas determinaron que la fructosa sería contabilizada para determinar la producción y el consumo de mercado de dulce, y así, determinar el excedente de la producción nacional que podría ser exportado. Al incluir la fructosa en el cálculo, el total de los excedentes de producción del sector azucarero se reducían. Al importar México fructosa era evidente que no había excedentes de producción, en consecuencia, las fronteras no se abrían al azúcar mexicano.

El 14 de enero de 1997, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, compareció ante la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para solicitar el inicio de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (JMAF), originarias de los Estados Unidos independientemente del país de procedencia, manifestando que las importaciones crecientes de este producto, en condiciones desleales, amenazaban causar daño a la industria nacional azucarera, en particular a la producción que se destinaba al sector industrial, debido a que en éste se concentraban las importaciones investigadas, destacando dentro del mismo los embotelladores de refrescos por su alto consumo de azúcar.

El 27 de febrero de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución por la que se aceptó la solicitud y se declaró el inicio de la investigación *antidumping* que retomará en el capítulo séptimo.

Por otro lado, suelen verse rebasados los cupos mínimos de importación de algunas mercancías originarias de los Estados Unidos (con mayor frecuencia que de Canadá) por lo tanto, a través de la Secretaría de Economía, se publican en el DOF los Acuerdos de Salvaguarda Agropecuaria indicando la mercancía de que se trate y la tasa arancelaria a la que se sujeta, generalmente del 20%. No sólo aplicables a mercancías originarias de América del Norte, sino de la Comunidad Europea, de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, del Estado de Israel, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia, Chile y República Oriental del Uruguay, por ejemplo. Salvaguardas son las disposiciones o mecanismos adoptados por un país para evitar un daño o la amenaza de daño, a un sector productivo que pudieran causar un significativo aumento de las importaciones, de manera que se establece un alza temporal de los aranceles, siempre que la parte que la aplica otorgue compensaciones comerciales a la otra u otras.

A partir del 1º de enero de 2003 casi la totalidad del comercio de nuestro país con Estados Unidos y Canadá se liberó, eso significa productos agropecuarios de los tres países libres de aranceles, México gozará de este beneficio, pero la realidad es que Estados Unidos y Canadá inundarán el mercado nacional con sus productos subsidiados frente a una debilitada oferta exportable mexicana a causa de las políticas inadecuadas aplicables al campo. Sectores sensibles son cárnicos, granos y lácteos y los que quedarán expuestos de manera abrupta son, de acuerdo al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, el avícola y el porcícola, prácticamente desmantelado. En el año 2008 tocará el turno al maíz, frijol y leche en polvo, sería de esperar que políticas adecuadas consigan que los productores den ese paso sin tantas dificultades. Con el fin de enfrentar tal situación de la mejor manera posible el Presidente Vicente Fox anunció, a fines del mes de agosto de 2002, el *blindaje agroalimentario* que hasta el mes de octubre no estaba definido claramente, aunque el titular de SAGARPA, Javier Usabiaga, señaló que no serían subsidios ni recursos directos, sino apoyos a las exportaciones de productos mexicanos, así la pregunta es ¿se apoyará a los más eficientes e industrializados preferentemente?. Ante las inconformidades que se presentan entre los productores, es indispensable que las decisiones que se tomen sean consultadas con todos los productores, sean exportadores o no.

En noviembre de 2002 se dieron a conocer, a través de SAGARPA y SE, las Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial, presentadas como una serie de medidas legislativas, presupuestales y administrativas instrumentadas coordinadamente por SAGARPA, SE, SEDESOL, SEMARNAT, SS y SHCP aplicables a los productores de alta tecnificación, con excedentes comercializables y posicionamiento en los mercados; productores medianos con posibilidad de generar excedentes y media o baja tecnificación, y productores de autoconsumo. La estrategia anunciada es:

- a. El fomento a la integración de cadenas productivas que retenga la mayor parte posible del valor agregado,

- b. El fomento a la producción y a la productividad en los productos agropecuarios en los que México presenta déficit comercial y/o potencial de exportación,
- c. El fomento a la organización económica de los productores,
- d. El impulso a la creación de un sistema financiero rural eficiente y de administración de riesgos, con mayor impacto y mejores condiciones de acceso, que cuente con intermediarios financieros en los cuales exista una alta participación de los productores (se trata de la nueva Financiera Rural que sustituye a BANRURAL y de las sociedades financieras de objeto limitado rurales –SOFOLES- así como cajas rurales);
- e. El fortalecimiento de los programas de calidad, inocuidad y sanidad para crear las condiciones necesarias para inducir el ordenamiento de los mercados agropecuarios;
- f. El mayor aprovechamiento de la capacidad instalada para el procesamiento industrial de productos agropecuarios y pesqueros, y
- g. El aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la tecnología, particularmente la biotecnología y el fortalecimiento de la investigación y desarrollo tecnológico en áreas prioritarias.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 dispone en su artículo 2º transitorio, segundo párrafo que:

“En función de la situación del sector agropecuario, el Ejecutivo federal realizará una vigilancia estricta de la evolución de las importaciones originarias de E. U. y Canadá con los siguientes productos”, excepto algunas partidas:

- a. Grasas y aceites animales (tocino sin partes magras y grasas de cerdo – incluida manteca de cerdo- o de ave gallo, gallina o pavo),
- b. Cebada en grano, con cáscara,
- c. Aves sin trocear (gallo, gallina, pato, ganso o pintada, pavo),
- d. Materias primas de ave (trozos y despojos frescos o refrigerados),
- e. Jamones, paletas y sus trozos de cerdo sin deshuesar,
- f. Papa frescas o refrigeradas, y
- g. Carcazas (en trozos y despojos, frescos, refrigerados y congelados).

Se agrega que el Ejecutivo deberá entregar un informe mensual al Congreso de la Unión, a través de las Comisiones correspondientes, sobre los resultados de esta vigilancia. Además, cuando se presente un incremento en las importaciones originarias de E.U. o Canadá en comparación con los montos importados en el año previo, que signifique un daño o implique peligro inminente de producirlo, el Ejecutivo deberá iniciar de oficio inmediatamente investigaciones de salvaguarda, conforme a la Ley de Comercio Exterior. El Congreso vigilará el estricto cumplimiento de esta disposición. De requerirse importación de maíz y frijol que rebase las cuotas libres de arancel acordadas en los tratados de libre comercio, SE y SAGARPA determinarán la cuota adicional, sujeta al arancel que establezca el Ejecutivo Federal, en consulta con el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, organizaciones de productores y consumidores. Preferentemente será maíz amarillo, las importaciones del blanco se autorizarán siempre y cuando se compruebe déficit en la producción nacional. Tratándose de leche en polvo, la cuota adicional no podrá rebasar el 25% de la cuota mínima de arancel acordada para 2003.

A mayor abundamiento, de acuerdo a un estudio elaborado por la Unión Nacional de Avicultores,<sup>351</sup> el costo de la producción (alimento; medicamentos, vacunas, mantenimiento y depreciación; el pollo mismo, y gastos de administración y comercialización) por cada kilo de pollo en México es de \$8.043, mientras que en EU es de \$4.880, lo que representa 64.8% más caro para los productores nacionales. La diferencia tratándose del huevo es del 21%. El presidente de dicha organización solicitó en la Unidad de Prácticas Comerciales de la Secretaría de Economía, aplicar una salvaguarda a la importación de pierna y muslo de pollo, bajo el argumento de la pérdida aproximada de 30 mil empleos directos nacionales en ese sector luego del primer año siguiente a la apertura del 2003, supuesto que podría producir la recomposición del mercado, ya que las empresas extranjeras se quedarían con el

<sup>351</sup> Ramírez, Moisés. "Despluma TLC industria avícola", Reforma, México 15 de octubre de 2002, 1ª plana.

mercado nacional. En respuesta, el titular del Ejecutivo federal decretó la medida provisional de salvaguarda bilateral por circunstancias críticas sobre las importaciones de pierna y muslo de pollo originarias de los Estados Unidos, independientemente del país de procedencia; se estableció el arancel en 98.8% y el cupo mínimo libre de arancel de 50,000 toneladas, vigente hasta por seis meses a partir del día siguiente de su publicación en el DOF que fue el 22 de enero de 2003, cuatro meses después de formulada la solicitud.

Si bien las negociaciones del TLC no resultaron del todo afortunadas para nuestro país, debemos reflexionar que, respecto a la desgravación arancelaria agropecuaria, se tuvo de 1994 a 2002, ocho años, para tomar las medidas adecuadas, gobierno y productores tendrían que haberse preparado. Aunque las crisis económicas recurrentes y la falta de apoyo los hace llegar a las fechas establecidas en franca desventaja, lo que sucedió en ese período podría ser objeto de un interesante estudio específico *post facto*; por el momento me ocupa el examen de la normatividad jurídica en torno a la materia alimentaria, pero de poco sirve su examen cuando la realidad es devastadora.

#### 5.4.2 TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA

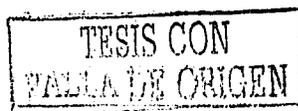
En el entorno mundial los países desarrollados mantienen elevados niveles de subsidios a los productos agropecuarios, la Unión Europea no es la excepción, productos altamente favorecidos son la carne de bovino y el sector lácteo, a través del Fondo Europeo de Guía y Garantía Agrícola. Quince países, además de México, el 8 de diciembre de 1997, signaron el tratado: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia, que fue aprobado por el Senado el 20 de marzo de 2000 por medio de un decreto publicado en el DOF del 6 de junio del mismo año. La publicación del tratado en el DOF se efectuó pocos días después, el 26 de junio. A diciembre de 2002 el Acuerdo global aún no entraba en vigor, pero partes del tratado, lo hicieron el 1° de junio de 1998, el 1° de julio y el 1° de octubre de 2000.

El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM) sustituye al Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea, firmado el 26 de abril de 1991 y en su presentación<sup>352</sup> se enfatizó que confiere a México una posición excepcional principalmente en la producción y comercialización de manufactura, y se agrega que en 1999, el 20% del comercio mundial lo realizó la Unión Europea. Las importaciones mexicanas aumentaron 90% entre 1993 y 1999, manufacturas principalmente, no obstante, la participación de agropecuarios descendió de 4.3% a 3.8%, menor a la de Chile, Colombia, Argentina y Brasil, éste último como el mayor exportador de Latinoamérica a la Unión Europea en 1998, año en que nuestro producto agropecuario se colocó junto con la cerveza como el segundo proveedor de los Estados Unidos, mientras que en la Unión Europea ocupó el sitio 32 (la cerveza, el tercero). Al igual que en el TLCAN, no se especifican los derechos de los trabajadores del campo y el desarrollo humano no fue considerado aun cuando resulta tema de fundamental importancia, en tanto se trata de sociedades desiguales económicamente.

De conformidad con el tratado, la supresión de aranceles, será paulatina aunque, en términos generales, los países europeos de la Unión suprimirán los aranceles a las exportaciones mexicanas en un plazo de tres años y México lo hará en siete. Aunque en la realidad ya ha liberado aranceles. A la entrada en vigor la Unión abrirá sus mercados para hortalizas y frutas (cacao en grano, garbanzo, mango, papaya, guayaba, tequila, cerveza y café). A través del mecanismo *ventana estacional*, el aguacate se sujeta a cuotas sin arancel, sólo en temporada y quedará liberado hasta el año 2008 junto con la cebolla, el jugo de toronja, la sandía, la pectina y el aceite de cártamo; la exportación de flores cortadas queda sujeta a cuotas y la de jugo de naranja gozará de acceso preferencial para una cuota de 30 mil toneladas.

---

<sup>352</sup> Edición del TLCUEM a cargo de la SECOFI, agosto de 2000.



En tres años, el limón, la toronja y los puros mexicanos entrarán libres de aranceles a la Unión y de ella hacia México se exportarán sin gravámenes: vinos, tabaco, levaduras, clavo y almendras, para el 2008 entrarán las cerezas, el chabacano, el jengibre, los patés, las aguas embotelladas y los aceites aromáticos. Será hasta el 2010 cuando se elimine el resto de aranceles.

Los productos europeos que gozan de subsidios aparecen en el tratado en lista aparte para que, por el momento, queden fuera de los beneficios, carnes de aves, ovinos y cerdos, trigo, maíz, frijol, arroz y azúcar, lácteos, pastas y galletas, cigarros y chocolates. Caso aparte, ante la OMC es el del plátano que goza de un sistema preferencial de la Unión Europea a sus ex colonias de África y las Antillas, discriminando a productores latinoamericanos que incluso afecta a los Estados Unidos con sus transnacionales *Chiquita* y *Dole*.

Derivados de este tratado se han publicado en el DOF diversos acuerdos sobre agricultura celebrados entre nuestro país y Noruega, Islandia y Suiza, por ejemplo, así como las reglas en materia de certificación de origen.

Tratándose de productos pesqueros, de acuerdo a las revisiones del Consejo Conjunto, la Unión Europea eliminará en el año 2003, los aranceles para el 98% de las exportaciones mexicanas calculadas sobre la base de las realizadas en 1997, a cambio México liberará el 68% de lo comprado a la Unión Europea, con excepción del atún enlatado para el que se otorgó en el año 2002 una cuota creciente y con arancel preferencial, según el artículo 10 de la decisión número 2/2000 del Consejo Conjunto.

La cooperación entre ambas partes, por lo que corresponde al tema en estudio se establece en los sectores agropecuario, de los transportes, estadístico, administración pública, ciencia y tecnología, pesquero, protección al consumidor y salud (artículos 21, 24, 26, 27, 2, 35, 40, 42).

Se establece, al igual que en otros tratados, el mecanismo de salvaguardas, reglas de origen, medidas *antidumping* y compensatorias derivadas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, entre otros aspectos. En la solución de controversias el procedimiento amigable se lleva a cabo mediante el recurso de consultas ante el Comité Conjunto y en caso de no llegarse a un acuerdo, recurrir a la formación de un panel arbitral integrado por tres personas. Dicho comité se reúne una vez al año alternativamente en México y en Bruselas, en forma ordinaria y extraordinariamente cuando sea necesario, es un auxiliar de las labores del Consejo Conjunto integrado por representantes a nivel ministerial del gobierno de nuestro país y del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea, cuyo objeto, según el artículo 45, es la supervisión del tratado y que podrá decidir la creación de otro comité especial u organismo necesarios, por ejemplo, el creado para los servicios financieros (artículo 23). Asimismo puede iniciarse un procedimiento ante la OMC, con base en el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la solución de controversias ante este organismo, aunque de acuerdo al artículo 50 el Consejo Consultivo decidirá sobre el establecimiento de un procedimiento compatible con disposiciones pertinentes de la OMC.

Se establece la cláusula de escasez que permite a una de las partes adoptar restricciones a la exportación o aranceles aduaneros sobre la exportación, cuando se presente la falta de productos alimenticios o de cantidades indispensables de materiales nacionales para la industria procesadora nacional, o la reexportación a un tercer país con el que se mantengan aranceles aduaneros o restricciones o prohibiciones a la exportación (artículo 16 de la decisión citada).

De similar factura que el TLCAN, nuestro maíz, trigo, sorgo, frijol y azúcar, entre otros básicos, siguen la misma tesitura. El maíz es parte de la tradición y cultura mexicana, de sobra conocido resulta la factibilidad y la necesidad de

aumentar su producción, siempre que ello sea tema prioritario y a mi parecer, estratégico, en la planeación gubernamental mexicana.

Por último, cabe mencionar la iniciativa para adicionar un texto al artículo 27 fracción XX de la Constitución federal, con el objeto de excluir de los tratados de libre comercio el capítulo agropecuario o igualar en subsidios y apoyos directos a los productores de Estados Unidos y Canadá, presentada por el diputado Tomás Torres Mercado (PRD), turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Desarrollo Rural, según se aprecia en la gaceta parlamentaria No. 1068 del 11 de septiembre de 2002. No me parece prudente cerrar el mercado a nuestras hortalizas y verduras, pero si es conveniente y hasta urgente agregar valor a los productos cosechados como se dijo en otro punto de este trabajo y diversificar el mercado. Encuentro una propuesta interesante en que se iguallen las condiciones protectoras a nuestros productores no sólo frente a Estados Unidos y Canadá sino frente a aquellos estados que los establezcan, sea la Unión Europea o cualquier otro país con el que se haya celebrado o estemos por celebrar un tratado de libre comercio, de modo que en ello revisten particular importancia las negociaciones que se establezcan amparadas en un orden jurídico protector de los recursos y necesidades del país.

Durante la trigésima Conferencia América del Norte - Unión Europea (CANUE) celebrada en Guadalajara, Jalisco (por primera vez en nuestro país), se informó que la Unión Europea destina 103 mil millones de dólares anuales a subsidios y Estados Unidos 92 mil millones de dólares, mientras México otorga apenas 7.5 mil millones de dólares, de acuerdo con datos de la OCDE. Se advirtió que cada vez es mayor la brecha de apoyos y subsidios al campo entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, por lo que México planteó a sus socios comerciales la posibilidad de homologar subsidios para competir equitativamente y combatir la desigualdad de apoyos que propician inequidad (sic) entre productores nacionales y extranjeros. Para Armado Paredes Arroyo, presidente del Consejo Nacional Agropecuario, un blindaje agroalimentario

debería ser equivalente al 20% del presupuesto de SAGARPA, es decir, aproximadamente 7 mil millones de pesos, subsidio con el que se estaría en posibilidades de competir.<sup>353</sup>

## 5.5 CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES

Adoptado el 2 de diciembre de 1961 en París, fue revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991. Se aprobó por el Senado mexicano el 12 de diciembre de 1995 y se depositó el instrumento de ratificación ante el secretario general de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el 9 de julio de 1997, publicándose en el DOF del 20 de mayo de 1998.

En el preámbulo del Convenio se considera que la protección de las obtenciones vegetales es tan importante para la salvaguardia de los intereses de los obtentores como para el desarrollo de la agricultura de cada país miembro. Su propósito es el reconocimiento del derecho del obtentor o sus causahabientes sobre una variedad vegetal nueva y el establecimiento de principios uniformes que orienten la cooperación internacional en esta materia, aplicable a todos los géneros y especies botánicos.

De acuerdo al artículo 1 obtentor es:

- a. la persona que haya creado o descubierto una variedad,
- b. la persona que sea el empleador de (a) o que haya encargado su trabajo, y
- c. el causahabiente de (a) o (b).

Variedad es el conjunto de plantas de un solo taxón botánico del rango más bajo conocido que pueda:

---

<sup>353</sup> Velasco, Jorge. "Piden homologar subsidios al agro", Reforma, México, 15 de octubre de 2002, p. 1-A.

- a. definirse por la expresión de los caracteres resultantes de un cierto genotipo o de una cierta combinación de genotipos,
- b. distinguirse de cualquier otro conjunto de plantas por la expresión de uno de dichos caracteres por lo menos, y
- c. considerarse como unidad habida cuenta de su aptitud a propagarse sin alteración.

El derecho del obtentor se concederá cuando la variedad sea nueva (si no ha sido vendida o entregada a terceros); distinta (que pueda diferenciarse de otra variedad notoriamente conocida); homogénea (si sus caracteres son uniformes), y estable (si sus caracteres se mantienen inalterados después de reproducciones o de multiplicaciones sucesivas). Una vez concedido, el derecho tiene como efecto someter a la previa autorización del obtentor, en términos generales, la producción con fines comerciales, la puesta a la venta y la comercialización del material de reproducción o multiplicación vegetativa de la variedad.

En el Acta de 1978, ocasión en la que México se adhirió al Convenio, se estableció que la duración del derecho no podría ser inferior a 15 años y para vides, árboles forestales, frutales y los ornamentales, 18 años, protección que en la revisión de 1991 se aumentó a 20 y 25 años, respectivamente, beneficio que no se ha extendido en nuestra Ley Federal de Variedades Vegetales.

En su artículo 30, el Convenio exige a todo estado participante tomar las medidas necesarias para su aplicación, garantizar los recursos legales apropiados que permitan defender eficazmente los derechos previstos; establecer un servicio especial de protección de las obtenciones vegetales o encargar de esta protección a un servicio ya existente así como comunicar al público las informaciones relativas a la protección de las obtenciones, al efecto, como mínimo, deberá publicarse periódicamente la lista de los títulos otorgados.

Este instrumento es de gran importancia para nuestra nación en virtud de la diversidad vegetal referida en el capítulo tercero al tratar la Ley Federal de Variedades Vegetales, ordenamiento resultante de la adhesión al Convenio y la derogación de la parte conducente de la Ley de Propiedad Industrial.

## CAPÍTULO SEXTO

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE ALIMENTOS

#### 6.1 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Asamblea General de las Naciones Unidas es el órgano de conducción mundial por excelencia, no obstante, aunque formalmente democrática y a cada Estado corresponda un voto, las decisiones se toman realmente en el Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes: Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Rusia y China a través del ejercicio del derecho de veto.

Otro órgano determinante es el Consejo Económico y Social (ECOSOC), formado por 54 miembros elegidos por la Asamblea General, con facultades para iniciar estudios e informes y formular recomendaciones en materia económica, social, cultural, educativa, sanitaria y otras relacionadas. La Conferencia celebrada en 1964 en Ginebra llegó a la conclusión de que:

"el progreso económico y social del mundo depende en gran medida de la expansión del comercio internacional y de la participación en éste de los países en vías de desarrollo".<sup>354</sup>

Diversas organizaciones integran la ONU, pero si ésta enfrenta problemas económicos aquellas sufren peores limitaciones económicas y políticas por la falta de la aportación regular de las cuotas, en especial cuando las políticas de estas organizaciones son contrarias a los intereses de los Estados poderosos que como es de todos conocido gobiernan estos y otros organismos cupulares. A lo que se agrega el hecho de que las sedes tanto de la ONU como de sus organizaciones se ubican en las latitudes de dichos Estados según muestra el mapa que figura al final del capítulo.

<sup>354</sup> Malpica de Lamadrid, Luis. La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano (la apertura del modelo de desarrollo de México), 1ª ed., Limusa, Noriega editores, México 2002, p.200-201.



Brevemente me referiré a las principales agencias relacionadas con la FAO, organismo que particularmente trataré más adelante.

#### 6.1.1 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

Creado en 1946 para prestar ayuda a los niños de Europa y China tras la segunda guerra, pone en práctica diversos programas, entre ellos, la nutrición infantil, programas que son realizados en colaboración con la Organización Mundial de la Salud. Es la encargada de establecer programas de promoción de la educación para el desarrollo y reúne fondos de los países industrializados y los destina a la asistencia humanitaria de los niños de países en vías de desarrollo. La acción del UNICEF en México inicia en 1954 por medio del Acuerdo Básico que le confiere la función de apoyar programas para mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más pobres, con especial atención a las mujeres y los niños.

#### 6.1.2 ORGANIZACIÓN PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA DE LAS NACIONES UNIDAS (UNESCO)

Creada en 1946 para promover la paz mundial a través de la cultura, la comunicación, la educación, las ciencias naturales y las ciencias sociales. México y la República Dominicana fueron los primeros países latinoamericanos que formaron parte de la UNESCO y suscribieron su acta fundacional en 1946. La primera conferencia general se celebró en París, pero la segunda tuvo lugar en la ciudad de México, en noviembre de 1947. Las cuestiones a las que se da prioridad son la educación, el desarrollo, la urbanización, la población, la juventud, los derechos humanos, la igualdad de la mujer, la democracia y la paz.<sup>355</sup>

#### 6.1.3 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

Se estableció en 1948 como autoridad sanitaria mundial, su propósito es auxiliar a los pueblos a alcanzar el máximo nivel posible de salud y, en particular, tiene la encomienda de establecer normas alimentarias, razón por la cual trabaja en estrecha coordinación con la FAO, fue creada tres años después de ésta y

---

<sup>355</sup> UNESCO®, *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998 Microsoft Corporation

juega un papel muy importante que cubre todos los aspectos de la alimentación relacionados con la salud.

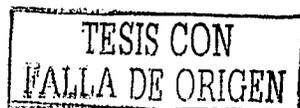
La agencia mantiene áreas de demostración sanitaria para una continua aplicación de las técnicas modernas con el objetivo de mejorar las condiciones sanitarias generales y combatir determinadas enfermedades que interfieren en la adecuada productividad agrícola y el desarrollo económico global. Dentro de los servicios técnicos están la homogeneización biológica y la unificación de las listas de medicamentos con instrucciones de uso, difusión de información sobre las epidemias, proyectos internacionales especiales sobre enfermedades parasitarias y virales y la publicación de obras técnicas y científicas. Cuenta con organizaciones regionales para el Sureste asiático, la parte oriental del Mediterráneo, Europa, África, América y la zona occidental del Pacífico.<sup>356</sup>

#### 6.1.4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Establecida en 1920, en 1946 pasó a formar parte de las Naciones Unidas como la primera agencia especializada. Sus principales objetivos son mejorar las condiciones de trabajo, la promoción de empleos, el reparto equitativo de la renta, el desarrollo social y la mejora de los niveles de vida. Establece directrices que intentan evitar la explotación infantil, promover un trato igualitario en el mercado de trabajo a trabajadores minusválidos y personas discriminadas (por razón de género, por ejemplo), la libertad de asociación y los derechos humanos. Supervisa aquellas pautas ya ratificadas para que sean incorporadas a las leyes y aplicadas en las prácticas nacionales. Si lo anterior no se cumpliera, tanto los representantes gubernamentales como los representantes de los empresarios y de los trabajadores, que forman parte de la Asamblea, tendrían el derecho de elevar quejas formales ante la OIT.

---

<sup>356</sup> Idem.



Los programas de cooperación técnica, celebrados con los países miembros, incluyen promoción de empleos, administración y prácticas; administración laboral y relaciones industriales; seguridad social y condiciones de trabajo, como salud y seguridad laboral.<sup>357</sup>

En el seno de las reuniones de la Conferencia General de la OIT celebradas en Ginebra, se han adoptado los siguientes convenios<sup>358</sup> relacionados con la alimentación, directa o indirectamente:

- a. *Convenio No. 11 relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas.* Conocido como Convenio sobre el Derecho de Asociación (agricultura), reconoce los mismos derechos de asociación y de coalición de los trabajadores industriales a los trabajadores agrícolas. Fecha de adopción: 12-II-1921, entró en vigor: 11-V-1923, México ratificó: 20-V-1937, E.U.A. no participa.
- b. *Convenio No. 12 sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura).* Se extiende a los asalariados agrícolas el beneficio dispuesto por leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo. Fecha de adopción: 12- II-1921, entró en vigor: 26-II-1923. México ratificó: 1-XI-1937.
- c. *Convenio No. 117 relativo a las normas y objetivos básicos de la política social.* Se refiere, entre otros aspectos, al fomento del mejoramiento de la alimentación de la población trabajadora por medio de disposiciones apropiadas de carácter internacional, regional o nacional. Considera en su artículo 2 que el mejoramiento de su nivel de vida debe ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.

Las medidas que se deberán tomar para aumentar la capacidad de producción y mejorar el nivel de vida de los productores agrícolas, de conformidad con el

---

<sup>357</sup> *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998 Microsoft Corporation e Hispánica, vol. 10, Enciclopedia Británica, E. U. A. 1999, p. 302.

<sup>358</sup> <http://tratados.sre.gob.mx/Links.htm>

artículo 4 son: la eliminación de las causas de adeudo permanente; el control de la enajenación de tierras cultivables a personas que no sean agricultores, a fin de que esta enajenación no se haga sino en beneficio del país; el control jurídico de la propiedad y del uso de la tierra y de otros recursos naturales a fin de garantizar la forma que mejor redunde en beneficio de la población del país; la reducción de los costos de producción y distribución por todos los medios posibles, estableciendo y ayudando especialmente a las cooperativas de productores y consumidores, y el control de las condiciones de arriendo y del trabajo a fin de garantizar a arrendatarios y a campesinos el nivel de vida más elevado posible y una participación equitativa en las utilidades que puedan resultar del aumento en la producción y en los precios.

El artículo 5 numeral 2 determina que al fijar el nivel de vida, se deberán tomar en cuenta las necesidades familiares de los trabajadores de carácter esencial tales como el alimento y su valor nutritivo. Fecha de adopción: 22-VI-1962, entró en vigor: 23-IV-1964. México no ha ratificado según la fuente consultada.

- d. *Convenio No. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social.* Interesados, OIT y FAO, en la reforma agraria y el desarrollo rural, colaboraron en la factura de este específico convenio internacional que se agrega a los generales en materia de organización de trabajadores y a los que proscriben la discriminación. Se aplica a todas las personas dedicadas en el ámbito rural a las tareas agrícolas o artesanales, aparceros y pequeños propietarios, cuya fuente principal de ingreso sea la agricultura trabajada por sí mismos o con ayuda de sus familiares y ocasionalmente con ayuda supletoria. Fecha de adopción: 23-VI-1975, entró en vigor: 24-XI-1977. México ratificó: 28-VI-1978.
- e. *Convenio No. 184 relativo a la seguridad y la salud en la agricultura.* Por agricultura, el artículo 1 entiende las actividades agrícolas y forestales realizadas en explotaciones agrícolas, incluidas la producción agrícola, los trabajos forestales, la cría de animales y la cría de insectos, la transformación primaria de los productos agrícolas y animales por el encargado de la

explotación o por cuenta del mismo, así como la utilización y el mantenimiento de maquinaria, equipo, herramientas e instalaciones agrícolas y cualquier proceso, almacenamiento, operación o transporte que se efectúe en una explotación agrícola, relacionados directamente con la producción agrícola.

A los efectos del Convenio, el término *agrícola* no abarca: la agricultura de subsistencia; los procesos industriales que utilizan productos agrícolas como materia prima y los servicios conexos, y la explotación industrial de los bosques. Fecha de adopción: 21-VI-2001. Entrará en vigor: 20-IX-2003.

#### 6.1.5 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) Y BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO (BIRD)

Dos agencias de Naciones Unidas con la misión de reducir el desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros mediante la concesión de créditos procedentes de sus propios recursos y la promoción de la estabilidad de los cambios entre monedas. El FMI fue fundado junto con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) mejor conocido como Banco Mundial, durante la Conferencia de Bretton Woods celebrada en 1944. Se abocan principalmente a la apertura comercial, a la asesoría de las políticas económicas que deben seguir los países miembros y a aspectos como pagos y préstamos internacionales, préstamos que suelen incluir cláusulas relativas a la política económica nacional del país receptor, lo que genera tensión entre el FMI y los países más endeudados.

Sus decisiones generalmente se ligan a las de otro organismo, la Organización Mundial del Comercio que, manifestadas en los ajustes estructurales de las economías en países en desarrollo propician, en el campo, el desplazamiento de productores pequeños y medianos sea a través del control de la tierra, el agua y/o las semillas, para ponerlos a disposición de los grandes consorcios internacionales. Mary Robinson, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación 2002, señaló que el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC aún no toma en consideración las

necesidades de los pobres y las personas en condiciones de vulnerabilidad, lo que podría hacerse a través de ciertas reglas especiales de comercio que protejan a las personas en tales condiciones.<sup>359</sup>

Se integran en el BIRD dos corporaciones de posterior establecimiento: la Corporación Financiera Internacional (CFI) creada en 1956, especialmente para la creación y expansión de empresas privadas; y la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) constituida en 1960 para la concesión de préstamos a los países en vías de desarrollo en mejores condiciones que las ofrecidas por el BIRD. Adherirse al FMI implica la aceptación de una carta monetaria internacional que impone a los estados miembros obligaciones relativas a la estabilidad y a la convertibilidad monetaria.<sup>360</sup>

#### 6.1.6 COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC),<sup>361</sup> es una de las cinco comisiones regionales de la ONU establecida en 1948 por resolución del Consejo Económico y Social como Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su actual denominación data de 1984, sin embargo, es mayormente conocida como CEPAL. Las oficinas subregionales en México y el Caribe fueron establecidas en junio de 1951 y en diciembre de 1966 respectivamente. Sus trabajos constituyen el antecedente de la desaparecida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ahora Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

<sup>359</sup> <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news76142-es.html>

<sup>360</sup> *Hispánica*, vol. 10, Enciclopedia Británica, E. U. A. 1999, p. 303.

<sup>361</sup> Datos de la organización tomados de Enciclopedia Microsoft Encarta 99 y <http://www.un.org/spanish/partners/business/eclac.htm>

Sus objetivos fundamentales son apoyar y poner en marcha todas aquellas medidas que contribuyan a facilitar la resolución de problemas económicos; elevar el nivel de actividad económica en los países de Latinoamérica y el Caribe y mantener y estrechar sus relaciones económicas; realizar o patrocinar investigaciones y estudios sobre problemas tecnológicos en los países miembros así como intensificar aquellas actividades relacionadas con los problemas para su desarrollo económico. Sus actividades se centran en la transferencia de recursos, intervención para la reforma monetaria internacional y el fomento de medidas para la mejora de la alimentación y la agricultura de los países miembros, en este último aspecto puede afirmarse que se pronuncia a favor de la disminución de los subsidios y por la adopción de políticas macroeconómicas, incluso diseñadas por este organismo.

Mantiene relación permanente con varios de los órganos y agencias de Naciones Unidas tales como la FAO, la UNESCO, UNICEF y con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) creado en 1975. Las principales áreas de cooperación que mantiene con la comunidad empresarial son:

- a. Conexiones con la economía global, competitividad y especialización productiva;
- b. Integración, regionalismo abierto y cooperación regional;
- c. Desarrollo productivo y tecnológico;
- d. Equilibrio macroeconómico, inversión y financiación;
- e. Desarrollo social y equidad social;
- f. Administración estratégica y reforma estatal a través del Instituto Latinoamericano y Caribeño para la Planificación Económica y Social (ILPES);
- g. Preservación medioambiental y de recursos de la tierra;
- h. Población y desarrollo; a través del Centro Demográfico Latinoamericano (CELADE), e
- i. Proyecciones estadísticas y económicas.

### 6.1.7 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación es otro de los organismos, de las agencias especializadas con que cuenta las Naciones Unidas, su principal objetivo es la lucha contra el hambre a nivel mundial. Los problemas de la agricultura son los problemas de la FAO, se relaciona directamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los objetivos específicos de la FAO son mejorar los niveles de nutrición y la calidad de vida y garantizar mejoras en la eficiencia de la producción y distribución de todos los productos alimenticios y agrícolas. Su origen se remonta a 1943 a través de una conferencia convocada por Franklin D. Roosevelt, ocasión en que las 34 naciones representadas establecieron la Comisión Interina para los Alimentos y la Agricultura de la ONU. En octubre de 1945 se celebró la primera sesión de la FAO en Québec.

Cada país miembro, más de 180 en la actualidad, tiene un voto en la Conferencia General, el organismo de toma de decisiones que se reúne cada dos años para aprobar programas, presupuestos y normas de procedimiento, así como para hacer recomendaciones en torno a cuestiones agrícolas. Cuenta, además, con un consejo integrado por 49 miembros que se reúne entre conferencias para supervisar la situación alimentaria en el mundo y sugerir medidas necesarias. Los comités del consejo se encargan de los problemas relacionados con la agricultura, las mercancías agrícolas, la silvicultura y las pesquerías. Un tercer órgano, el secretariado, es responsable de poner en práctica los programas de la FAO.

Las funciones de la FAO consisten en acopiar, analizar y distribuir información sobre nutrición, alimentos y agricultura; favorecer la conservación de los recursos naturales; y promover tanto políticas crediticias agrícolas adecuadas a nivel

nacional e internacional como acuerdos internacionales sobre mercancías agrícolas. Entre sus proyectos se cuentan el desarrollo de recursos básicos en lo que se refiere a los suelos y el agua; el intercambio internacional de nuevos tipos de plantas; el control de las enfermedades de los animales y las plantas, y ofrecer a las naciones asociadas que lo necesiten, asistencia técnica en campos como la nutrición, la conservación de los alimentos, el riego, la conservación del suelo y la reforestación. En los últimos años, la FAO ha trabajado en el desarrollo de nuevas mutaciones de plantas, para ayudar a las naciones en desarrollo a cultivar variedades de crecimiento rápido de productos como el arroz y el trigo, y en el establecimiento de redes de vigilancia para prever toda posible escasez de alimentos (como el riesgo de hambre generalizada que existe actualmente en África, a los que hemos de agregar a Centroamérica).

Cuenta con 5 oficinas regionales y sus correspondientes subregionales, repartidas por el mundo, las que nos interesan son:

- a) Oficina regional para América Latina y el Caribe (RLC), con sede en Santiago, Chile, y la
- b) Oficina subregional para el Caribe (SLAC) con sede en Bridgetown, Barbados.

Además de cinco oficinas de enlace, que son:

- a) LOGE Oficina de Enlace con las Naciones Unidas, Ginebra
- b) LOTK Oficina de Enlace con el Japón, Yokohama
- c) LOWA Oficina de Enlace para América del Norte, Washington D.C
- d) LOBR Oficina de Enlace con la Unión Europea y Bélgica, Bruselas
- e) LONY Oficina de Enlace con las Naciones Unidas, Nueva York

En la década de los 50, la FAO determinó crear oficinas regionales, por un convenio suscrito entre la FAO y el gobierno de Chile, este país hospeda desde 1955 a la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC), que en la actualidad está integrada por 33 Estados. Aunque México no es sede, cuenta con una oficina de representación de la FAO. Una de las funciones más importantes de las oficinas regionales es asistir a los países en materia de políticas para el

desarrollo agrícola y rural, apoyándolos en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos en esas áreas, según las sugerencias que los propios gobiernos formulan a la FAO. Programas desarrollados en nuestro país son el tratamiento de aguas residuales de agro-industrias y la asistencia en la acuicultura del camarón en América Latina.<sup>362</sup>

En 1974, la FAO ayudó a organizar la Conferencia Mundial sobre los Alimentos, celebrada en Roma, que estudió el problema de mantener un suministro adecuado de alimentos, su objetivo fue que en diez años ningún ser humano se acostase con hambre. Por recomendación de la conferencia, la FAO amplió sus servicios de toma de información para facilitar la seguridad mundial en lo que a los alimentos se refiere (a pesar de ello en la catástrofe de Etiopía, 1984 – 85, llegó tarde el socorro muriendo más de un millón de personas). Posteriormente se resolvió realizar, cada quinquenio, reuniones mejor conocidas como cumbres mundiales sobre la alimentación e incluso como cumbres contra el hambre y que pueden o no realizarse el 16 de octubre, día mundial de la alimentación. Anualmente rinde un informe conocido como Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, mediante el cual se examinan aquellos factores de política que inciden en los resultados agropecuarios a nivel mundial y regional, así como los temas de interés mundial actual o emergente, además de presentar un análisis en profundidad de un tema seleccionado como importante. El SOFA-2001 ofrece un análisis tanto a nivel regional como mundial de las tendencias económicas y agrícolas e incluye dos temas *El futuro del entorno del comercio agrícola: cuestiones que se plantean en la actual ronda de negociaciones comerciales sobre la agricultura* y *El costo del hambre*, en este último, su autor Jan-Louis Arcand<sup>363</sup> analiza el impacto de la desnutrición en el producto interno bruto de los países en desarrollo y la recomendación es que el eliminar o, por lo menos, reducir significativamente la pobreza en un país tendrá un impacto importante en el índice de crecimiento de su PIB, ya que incrementar el aporte de energía diario a 2,770

<sup>362</sup> <http://www.ric.fao.org/proyecto/>

<sup>363</sup> <http://www.watemun.com/esp/fao11sp.htm>

calorías por persona en los países que no se llega a consumir esa cifra, redundará en el aumento de un 0.8% del crecimiento del PIB nacional. Como quedó anotado en el primer capítulo, la causa principal de la inseguridad alimentaria es la pobreza; según datos reportados por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, se estima que en la actualidad en tal región se encuentran en situación de pobreza 204 millones de personas, el 44 % de la población.<sup>364</sup>

En su seno se realizó en Santiago de Chile el 16 de abril de 2002 el Seminario de Políticas Agrícolas Comparativas México – Chile para analizar las experiencias de cada país e intercambiar opiniones.

#### 6.1.7.1 COMITÉ DE AGRICULTURA DE LA FAO (COAG)

El COAG<sup>365</sup>, creado en 1971, brinda asesoría técnica de alto nivel. Su propósito principal es estudiar y evaluar cuestiones de la agricultura y la alimentación, y hacer recomendaciones al respecto al Consejo de la FAO, que a su vez da parte al órgano rector principal, la Conferencia de la FAO. Si bien el Departamento de Agricultura proporciona la secretaría del comité, el COAG abarca tres departamentos de la FAO que participan directamente en asuntos de agricultura, ganadería, alimentos y nutrición: los departamentos de Agricultura; Económico y Social, y Desarrollo Sostenible. Sus recomendaciones contribuyen a orientar la parte principal de los programas técnicos y económicos de la FAO, así como su posición en los foros mundiales de desarrollo.

En la reunión bienal celebrada en Roma del 25 al 29 de enero de 1999, se propusieron cinco principales estrategias conjuntas o sectores de acción estratégica de la FAO de mediano a largo plazo: biotecnología, agricultura urbana, agricultura orgánica así como la vigilancia de los recursos de tierras y agua. En esencia, contribuyen a erradicar la falta de seguridad alimentaria y la pobreza rural, mediante la creación de marcos reglamentarios para los alimentos y

<sup>364</sup> <http://www.rlc.fao.org/opinion/anterior/2000/moron.htm>

<sup>365</sup> <http://www.fao.org/ag/esp/revista/9901int.htm>

otros productos, ofreciendo apoyo a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales, y proporcionando una base de datos con información mundial en materia de alimentos y agricultura. Dentro de los programas de agricultura sustentable, a partir de 1999 el Comité ha puesto sus ojos en la agricultura orgánica<sup>366</sup> entendida como un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Se usan también términos como agricultura biológica y ecológica.

#### 6.1.7.2 PROGRAMA PARA LA AGRICULTURA ORGÁNICA

La FAO ha establecido un grupo de trabajo interdepartamental sobre la agricultura orgánica,<sup>367</sup> los beneficios que observa pueden sintetizarse en que:

- a. eleva la productividad de los sistemas agrícolas de bajos insumos;
- b. proporciona oportunidades comerciales;
- c. brinda la ocasión de descubrir, combinando los conocimientos tradicionales con la ciencia moderna, tecnologías de producción nuevas e innovadoras, y
- d. fomenta el debate público nacional e internacional sobre la sostenibilidad, generando conciencia sobre los problemas ambientales y sociales.

El programa colabora y establece asociaciones con las instituciones interesadas, concretamente con programas o asociaciones nacionales que se ocupan de agricultura orgánica; ONG's como la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM); y centros de investigación nacionales e internacionales. Las actividades se centran en cinco funciones principales:

- a. Suministrar información sobre la producción y el comercio de cultivos orgánicos, a través de estudios, estadísticas, redes y foros de debate;
- b. facilitar la investigación y la extensión a fin de responder a las necesidades multidisciplinarias de la agricultura orgánica;

<sup>366</sup> Extraído de las Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente, Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, 1999.

<sup>367</sup> <http://www.fao.org/organicag/frame1-s.htm>

- c. brindar apoyo institucional y asesoramiento en materia de políticas a los estados miembros;
- d. prestar asistencia técnica para el desarrollo de conocimientos prácticos, la elaboración de normas sobre agricultura orgánica y el aumento de la capacidad de certificación; y
- e. realizar proyectos experimentales que exploren y promuevan técnicas viables de agricultura orgánica.

Más sobre agricultura orgánica se tratará en el capítulo séptimo.

#### 6.1.7.3 CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN 2002

En su antecedente inmediato celebrado en 1996, los 183 países miembros de la FAO fijaron el objetivo de reducir en 50% el número de habitantes en el mundo que padecen hambre para el año 2015, sin embargo, a cinco años de distancia, la suma de 840 millones de hambrientos sólo ha disminuido en 25 millones (atribuido a la falta de voluntad política y de dinero), lo cual tuvo que admitirse en la reciente Cumbre celebrada del 10 al 13 de junio de 2002, marcada por el desinterés de los países desarrollados, sólo dos jefes de estado, y no de los más representativos, asistieron, Italia (país anfitrión) y España, los demás enviaron a sus ministros de agricultura o funcionarios de menor rango.

Kofi Annan, secretario general de la ONU, señaló que a pesar de la existencia de suficientes alimentos en el mundo, la desnutrición cobra 24 mil vidas diariamente. No deja de ser paradójico que la celebración de la cumbre prevista para el año 2001, se postergara en razón de los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York, lamentables desde luego, pero a diferencia de un suceso como ese, la muerte diaria de tantos seres humanos por hambre crónica carece del sensacionalismo que conmueve a las masas.

Representantes de los estados africanos se pronunciaron por el freno a las políticas proteccionistas de los países industrializados y sus prácticas

comercializadoras que anulan el acceso al mercado de países en desarrollo, además de mayores fondos económicos para resolver el problema, ya que en la actualidad la ayuda de los países ricos se estima en 11 mil millones de dólares contra 15 mil en 1998 (aun así el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley sobre la Seguridad Agrícola y la Inversión Rural de 2002 que aumenta sustancialmente los subsidios agrícolas). Al respecto, se propuso unir esfuerzos para que gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones privadas actúen como alianza internacional contra el hambre y a la ONU se le invitó a establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. El pedimento internacional, y objetivo al fin, es destinar el 0.7% del producto nacional bruto en forma de asistencia social para el desarrollo, señalando a Estados Unidos que aporta sólo el 0.1%. Asimismo se recordó a los países cumplir con los acuerdos derivados de la Conferencia de Doha en relación a la reforma del sistema de comercio agrícola internacional. El titular de SAGARPA Javier Usabiaga Arroyo, a preguntas del reportero del diario Milenio aclaró que México no está de acuerdo con los subsidios porque causan "distorsión de los mercados y no motivan la innovación" y ante el pleno de la FAO afirmó que es necesario "un justo acceso a los mercados para los productos agropecuarios, evitando los subsidios que desplazan a los países más pobres y limitan su desarrollo en ese sector".<sup>368</sup>

Mediante una declaración se ratificaron los principios acordados hace 6 años, pero sin mayor trascendencia jurídica, ni económica; si bien se expresa el derecho de acceder a alimentos seguros y nutritivos, falta el mecanismo para hacerlo valer a lo que se agrega la oposición de los Estados Unidos respecto de cláusulas como esta por el temor que representa una probable reclamación internacional.

---

<sup>368</sup> Información tomada de La Jornada, "Los países ricos ausentes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación", 11 de junio de 2002; <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news76142-es.html>; Milenio, Diario, "Una farsa, la cumbre de la FAO: Gran Bretaña", 12 de junio de 2002., p. 38.

#### 6.1.7.4 FORO ALTERNO POR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

El Foro Alterno por la Soberanía Alimentaria, celebrado en Roma a la par de la Cumbre referida en el punto anterior, atribuye el fracaso del plan de acción de ésta última al hecho de estar centrado en la liberalización del mercado llevada a cabo en el sur, mientras prácticas proteccionistas siguen imperando en el norte, a lo que se suma en la actualidad, el apoyo a la utilización de organismos genéticamente modificados. Sus organizadores, organismos no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, al igual que la Cumbre, cuentan con un plan de acción que contiene las *Estrategias de la sociedad civil* en las que demandan un paradigma de desarrollo humano sostenible distinto de las políticas que utilizan la guerra y el comercio liberal para controlar los recursos naturales de las comunidades; un modelo que tenga como uno de sus principales objetivos:

"La promoción de la seguridad alimentaria y nutricional para todos en el amplio marco de la soberanía alimentaria, un enfoque basado en los derechos humanos e igualdad de géneros... [ya que] la soberanía alimentaria fomenta el derecho a la alimentación para toda la población, basada en una producción de pequeño y mediano tamaño, respetando las culturas y la diversidad de campesinos, pescadores y pueblos indígenas, sus modos y medios de producción, distribución y comercialización y su manejo de las áreas rurales, en la que las mujeres juegan un papel fundamental. Esto requiere una fuerte economía centrada en una agricultura, pesca y ganadería familiar y comunitaria, condiciones de trabajo decentes y una mejor distribución de la población entre las áreas rural y urbana. Asimismo consideran que la descentralización y la democratización del desarrollo económico son la clave para la estabilidad social y el progreso".<sup>369</sup>

Las estrategias se resumen en los siguientes puntos:

1. *Derecho a la alimentación:*

---

<sup>369</sup> Covuntura, ob. cit., p.77 a 83.

- a. reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades a la alimentación y a la producción de alimentos.
- b. asegurar el derecho a la alimentación
- c. asegurar el derecho a la producción alimentaria
- d. asegurar el derecho de acceso a la alimentación
- e. asegurar el derecho a la nutrición.

**2. Acceso a los recursos naturales, genéticos y financieros**

- a. acceso al agua
- b. acceso a la tierra
- c. legislaciones adecuadas para los campesinos pobres y la gente sin tierra
- d. adoptar modelos alternativos de desarrollo económico
- e. poner fin a los financiamientos del Banco Mundial
- f. expansión de la propiedad de la tierra por parte de los pequeños campesinos y pueblos indígenas
- g. mantener la biodiversidad para evitar la uniformidad genética de animales y plantas
- h. pleno respeto del derecho de los campesinos a producir, distribuir y compartir sus propias semillas
- i. protección de los recursos genéticos animales
- j. creación de un código de conducta sobre biotecnología agrícola
- k. conservación de los recursos genéticos en bancos genéticos y bancos de campo
- l. incrementar los recursos financieros para el desarrollo buscando el alivio de pobreza y la eliminación del hambre en el mundo.

**3. Producción alimentaria sustentable: propuestas para integrar modelos de desarrollo agroecológicos y reforzar la pesca artesanal**

- a. garantizar la producción de alimentos libres de OGM
- b. generar y difundir la tecnología agroecológica
- c. eliminar las prácticas dañosas en agricultura y la pesca
- d. financiar programas agroecológicos de desarrollo local
- e. promover la investigación científica agroecológica
- f. promover sistemas de producción animal respetuosos de su bienestar
- g. financiar la transición de sistemas agroecológicos
- h. promover la participación de la sociedad civil.

**4. Comercio y soberanía alimentaria**

- a. los precios de las materias primas agrícolas deben permitir a los campesinos ganarse dignamente la vida con su trabajo
- b. acuerdos para el comercio justo

- c. impedir el control monopólico por parte de las multinacionales sobre la producción y la distribución de alimentos y sobre las semillas y otros insumos agrícolas
- d. reglamentación del comercio con base en los principios de la soberanía alimentaria
- e. promoción de los productos alimentarios indígenas.

A grandes rasgos, en tales estrategias se pretende que todos los gobiernos adopten un código de conducta sobre el derecho a la alimentación y lo legitimen en sus constituciones nacionales; el retiro de la Organización Mundial del Comercio del ámbito de la alimentación y la agricultura y su labor a favor de una Convención sobre la Soberanía Alimentaria; acabar con todos los embargos que amenazan la seguridad alimentaria; reforzar la prohibición internacional sobre comercio de armas; distribución equitativa de alimentos; prohibición de las patentes de todas las formas de vida; estimular la producción urbana de alimentos; reconocer y apoyar los sistemas de producción de los pueblos indígenas; control gubernamental de la calidad de los alimentos; políticas públicas con objetivos nutricionales con especial atención a los grupos vulnerables; los alimentos no deben ser utilizados como armas políticas o militares; participación activa de agricultores y pescadores de los pueblos indígenas en el seno de la FAO; severas leyes nacionales que prohíban acciones tendientes al agotamiento del agua subterránea en zonas áridas; prohibición del uso de alimentos genéticamente modificados en la ayuda alimentaria, y establecer relaciones asociativas entre las ONG's del norte y el sur, entre otros planteamientos.

#### 6.1.7.5 PROGRAMA MUNDIAL DEL ALIMENTO (PMA)

Establecido en 1963, es el único organismo multilateral que presta asistencia alimentaria directa a los países en desarrollo. El programa suministra la cuarta parte de toda la ayuda alimentaria que se embarca a nivel mundial, además hace arreglos para la adquisición y transportación de una parte cada vez mayor de la ayuda alimentaria que prestan distintos países. Estas actividades se realizan por medio de 87 oficinas nacionales, las cuales abarcan actividades que van

desde proyectos de alimentos por trabajo hasta alimentación en escuelas y atención materno – infantil. Al igual que los niños y las madres, refugiados y desplazados de guerra han disfrutado de los beneficios del PMA pues a ellos se hace llegar el 60% de la ayuda alimentaria.

El PMA sostuvo actividades en México ininterrumpidamente por más de treinta años, en los cuales aportó un monto aproximado de 174 millones de dólares EUA. La asistencia se destinó especialmente a sectores de la población indígena, a mujeres y a agricultores. Cerró oficialmente sus oficinas en México el 31 de agosto de 1997, bajo el argumento del progreso que se dio en el país en materia de seguridad alimentaria y a que otros países del mundo requieren en forma más apremiante de los recursos limitados del Programa. No obstante, quedó abierta la disposición de asistir a México en casos de emergencia.

#### 6.1.8 PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Es la más importante fuente multilateral de cooperación para el desarrollo que se financia con fondos que proceden de contribuciones voluntarias anuales de los Estados Miembros. Fue establecido en 1965 al fusionarse dos programas de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Cuenta con una red de 115 oficinas que reciben apoyo de más de 30 organismos regionales e internacionales que colaboran, a su vez, con más de 150 gobiernos del mundo para promover, entre otras cosas, mejores condiciones de vida, el desarrollo ecológico racional en agricultura, silvicultura, mejoramiento de tierras, abastecimiento de agua, educación y salud. El programa colabora con organizaciones no gubernamentales. En México, en coordinación con el Gobierno, estimula proyectos relacionados con agua, medio ambiente, ecología, pobreza, población y tecnología. Anualmente expide un informe que califica la calidad de vida de los países miembros de la ONU, el cual quedó comentado en el primer capítulo.

### 6.1.9 COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS<sup>370</sup>

En el capítulo anterior me referí al sistema del Codex: la FAO, la OMS y la Comisión, órgano encargado de elaborar las normas, del cual México ha sido ya presidente y vicepresidente. Se reúne cada dos años alternativamente en la sede de la FAO en Roma y de la OMS en Ginebra.

La representación en el período de sesiones se efectúa a nivel de país, pero en las delegaciones nacionales pueden incluir representantes de la industria, de organizaciones de consumidores y de instituciones académicas. Países no miembros pueden concurrir como observadores, lo mismo hacen organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a las que se les permite formular y exponer sus puntos de vista en todas las etapas salvo en su decisión final, prerrogativa exclusiva de los Estados miembros. De acuerdo a su Reglamento, la Comisión cuenta con dos categorías de órganos auxiliares:

a) Comités del Codex.- preparan proyectos de normas para someterlos a la Comisión.

Comités coordinadores.- por su conducto, regiones o grupos de países coordinan las actividades relacionadas con las normas alimentarias en la región, incluida la elaboración de normas regionales.

Los comités del Codex se dividen en Comités de Asuntos Generales y Comités sobre Producto; los primeros reciben este nombre dado que su labor aplica a todas las normas para productos; suelen denominarse comités horizontales y son:

- a. Comité sobre principios generales, hospedado por Francia,
- b. Comité sobre etiquetado de alimentos, hospedado por Canadá,
- c. Comité sobre métodos de análisis y toma de muestras, hospedado por Hungría,
- d. Comité sobre higiene de los alimentos, hospedado por Estados Unidos,
- e. Comité sobre residuos de plaguicidas, hospedado por los Países Bajos,
- f. Comité sobre aditivos alimentarios y contaminantes, hospedado por los Países Bajos,

<sup>370</sup> <http://www.fao.org/docrep/w9114s/W9114s03.htm>

- g. Comité sobre sistemas de inspección y certificación de las importaciones y exportaciones de alimentos, hospedado por Australia.
- h. Comité sobre nutrición y alimentos para regímenes especiales, hospedado por Alemania, e
- i. Comité sobre residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos, hospedado por Estados Unidos.

Los Comités de Productos reciben, en ocasiones, el nombre de comités verticales y están encargados de elaborar normas para determinados alimentos o grupos de alimentos:

- a. Comité sobre grasas y aceites, hospedado por el Reino Unido,
- b. Comité sobre pescado y productos pesqueros, hospedado por Noruega,
- c. Comité sobre leche y productos lácteos<sup>371</sup>, hospedado por Nueva Zelanda,
- d. Comité sobre frutas y hortalizas frescas, hospedado por México
- e. Comité sobre productos de cacao y chocolate, hospedado por Suiza,
- f. Comité sobre azúcares, hospedado por el reino Unido,
- g. Comité sobre frutas y hortalizas elaboradas, hospedado por Estados Unidos,
- h. Comité sobre proteínas vegetales, hospedado por Canadá,
- i. Comité sobre cereales, legumbres y leguminosas, hospedado por Estados Unidos,
- j. Comité sobre productos cárnicos elaborados, hospedado por Dinamarca,
- k. Comité sobre sopas y caldos, hospedado por Suiza,
- l. Comité sobre higiene de la carne, hospedado por Nueva Zelanda, y
- m. Comité sobre aguas minerales naturales, hospedado por Suiza.

La distinción entre frutas y hortalizas frescas y las elaboradas, así como los Estados que los hospedan, refleja la situación mexicana, aquí las empresas transnacionales toman en arrendamiento la tierra a los ejidatarios, los mismos que trabajan en ellas como peones, recibiendo salarios y jornales varias veces inferiores a los que tendrían que pagar en su país de origen; las cosechas se trasladan a sus países donde se les agrega valor ya que en el nuestro no es industrializada la selección, de modo que al final, adecuada y atractivamente empacadas y congeladas, aumentan considerablemente su precio; estamos frente a un proceso que mayormente se realiza en los países en vías de desarrollo, quienes generan aproximadamente el 60% del valor agregado sin que obtengamos beneficios en la misma proporción, de ahí que como he señalado

<sup>371</sup> Anteriormente Comité Mixto FAO/OMS de Expertos Gubernamentales sobre el Código de Principios referentes a la Leche y los Productos Lácteos.

en los capítulos anteriores sea necesaria una cuidadosa revisión jurídico - administrativa, pero el éxito que se alcance va en función de las reformas que se hagan en el ámbito internacional, determinantes para la regulación local. No pretendo soslayar que uno de los atractivos para la inversión de tales empresas son los bajos niveles salariales en nuestro país, sin que esto signifique necesariamente responsabilidad de ellas, sino de los modelos económicos establecidos al interior. Tratándose de frutas, hortalizas y cultivos forrajeros, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable<sup>372</sup> reporta una "tendencia de crecimiento significativa y consistente", asociándoseles a "mercados más rentables internos y del exterior", situación contraria a los granos y oleaginosas que el mismo programa registra "estancada".

Por último, los comités coordinadores son cinco, uno para cada una de las regiones siguientes:

- a) Africa,
- b) Asia,
- c) Europa,
- d) América Latina y el Caribe,
- e) América del Norte y el Pacífico sud-occidental.

Estos comités no tienen país hospedante y se reúnen a intervalos de uno a dos años; los informes de las reuniones se someten al examen de la Comisión.

El secretario de la Comisión es un oficial superior de la FAO que actúa como jefe del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, programa ubicado en el Servicio de Calidad y Normas Alimentarias de la Dirección de Alimentación y Nutrición de la sede de la FAO en Roma.

---

<sup>372</sup> Ob. cit., p. 24.

#### 6.1.10 CENTRO INTERNACIONAL DE MEJORAMIENTO DE MAÍZ Y TRIGO

El Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT)<sup>373</sup> es un organismo internacional, cuya sede en nuestro país se ubica en Texcoco, Méx. Proporciona una amplia variedad de productos y servicios para mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de los sistemas de maíz y trigo en los países de escasos recursos; además de proteger los recursos naturales en los que se basa la agricultura. Cinco son sus principales grupos de investigación: maíz, trigo, economía, recursos naturales y biotecnología.

Colabora con instituciones mexicanas de investigación, en particular con la SAGARPA. Fue creado en 1966, aunque sus orígenes se remontan a 1943 cuando el gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller establecieron un programa de investigación especializado en estos y otros cultivos. Cuenta con varias estaciones experimentales, en Ciudad Obregón realiza investigación con maíz, trigo y con el triticale proveniente de una cruce del trigo y el centeno, el Batán representa la zona templada, cuenta con 33 hectáreas con trigo y 31 con maíz; Toluca, que es la zona fría dedicada a la investigación del maíz; Poza Rica, Ver., como zona tropical, y Tlaltizapán.

El Centro de Biotecnología Aplicada fue fundado en 1990 con el propósito de incrementar la eficacia del mejoramiento del maíz y del trigo, y de conservar y utilizar los recursos genéticos de ambos cultivos. Ayuda a los científicos agrícolas de los países en desarrollo a aplicar tecnologías para abordar los principales problemas que enfrentan los productores de maíz y de trigo, como las sequías, las plagas de insectos, los suelos infértiles y las enfermedades.

El principal apoyo financiero de la labor del CIMMYT proviene de los 54 integrantes del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) que representa a países tanto desarrollados como en desarrollo, es patrocinado en forma conjunta por la FAO, el Banco Mundial, el Programa de las

---

<sup>373</sup> <http://www.fundacion.telmx.net/ibt/inter9/deflam.html>

Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. A través del CIMMYT y de otros 15 centros internacionales de investigación agrícola, el CGIAR fomenta la agricultura sostenible en aras de lograr la seguridad alimentaria de los países en desarrollo.

Su importancia estriba en que los cultivos de maíz y trigo, proporcionan alrededor de una cuarta parte de los alimentos consumidos en los países de escasos ingresos, son fundamentales en la alimentación de los pobres y, para los agricultores de escasos recursos, constituyen una importante fuente de ingresos. Lo que se refleja en las siguientes cifras: el 70 % (más de 50 millones de hectáreas) de toda la superficie dedicada al trigo en el mundo en desarrollo, sin contar China, se siembran con variedades de trigo derivadas de los materiales del CIMMYT y más de 13 millones de hectáreas (el 50 % de la superficie dedicada a variedades mejoradas) sembradas con maíz en zonas de clima no templado en los países de escasos ingresos, se cultivan con variedades derivadas del CIMMYT.

## 6.2 OTRAS ORGANIZACIONES

Dentro de la regulación convencional internacional, México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que fue sustituido en el mes de enero de 1995 por la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>374</sup>. Entre los principales objetivos de esta organización destaca la administración y aplicación de acuerdos comerciales-multilaterales que sirven como guía para la aplicación de sus resultados y la supervisión de políticas comerciales internacionales.

Sus principios son el establecimiento de sistemas basados en la liberalización y supervisión progresiva de los obstáculos arancelarios y no arancelarios; el rechazo de proteccionismos; la supresión de tratos discriminatorios en las relaciones comerciales, así como el logro de niveles máximos posibles de transparencia.

---

<sup>374</sup> DOF del 30 de diciembre de 1994.

Además de la OMC, independientes de la ONU, México es parte en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), corporación internacional fundada en 1961 cuyos objetivos son, en primer término, promover el empleo, el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida en los países miembros. En segundo lugar, ayudar a la expansión económica en el proceso de desarrollo tanto de los países miembros como en los ajenos a la Organización, y en tercer lugar, en lo que parece ser su finalidad principal, busca ampliar el comercio mundial multilateral, no discriminatorio y conforme a las obligaciones internacionales; es sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) creada para la reconstrucción europea de la postguerra. Nuestro país se adhirió en 1994. Cuenta con siete comités que supervisan las áreas establecidas de cooperación: Agricultura; Economía; Educación, Ciencia y Cultura; Infraestructura y Obras Públicas; Industria y Tecnología; Transporte y Telecomunicaciones, y Energía.

También nuestro país forma parte del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), esta última mediante la firma del Tratado de Montevideo de 1980 del que han derivado la celebración de diversos tratados de libre comercio, p. ej. con Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela, entre otros, así como acuerdos de alcance parcial inclusive de complementación económica con estados como Brasil, Paraguay, Argentina, Perú, Uruguay y Ecuador.

### 6.3 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La OEA, fundada en 1948, aunque su antecedente data de 1890, integra a todos los estados independientes del continente americano (excepto Cuba); sus estatutos, reformados por última vez mediante el Protocolo de Managua (1993), disponen como propósitos lograr una mejor integración y desarrollo económico entre las naciones del continente, promover y defender las

democracias representativas, ayudar a superar la pobreza y lograr una mejor utilización de los suministros de cooperación técnica. En 1992, el Protocolo de Washington estipuló que la erradicación de la pobreza extrema era uno de los objetivos primordiales de la OEA.

Los principales órganos de la OEA<sup>375</sup> son la Asamblea General (órgano supremo de su organización); la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual puede celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los estados americanos; el Consejo Permanente y la Secretaría General. Entre sus organismos especializados se encuentran el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC); el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES); el Comité Jurídico Interamericano (CJI); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); el Instituto Indigenista Interamericano (III) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Tras la ratificación del Protocolo de Managua, un nuevo Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) reemplazó al CIES y al CIECC, sus funciones son promover la cooperación entre los Estados miembros con el propósito de lograr su desarrollo integral.

Los organismos, unidades u oficinas relacionados con la materia de esta investigación son:

- a. Agencia Interamericana de Cooperación para el Desarrollo (AICD)
- b. Comisión Interamericana de Puertos (CIP)
- c. Comité Jurídico Interamericano (CJI)
- d. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- e. Instituto Indigenista Interamericano (III)
- f. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- g. Instituto Interamericano del Niño (IIN)
- h. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

---

<sup>375</sup> <http://www.oca-uruguay.org.uy/organismos.htm>

A su vez, en el ámbito de la Secretaría General, se cuenta en la sede de la OEA con diversas unidades y oficinas, así como en los países con las Oficinas de la OEA en los Estados miembros, a saber:

- a. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA)
- b. Unidad de Desarrollo Social, Educación y Cultura (UDSE)
- c. Unidad de Comercio (UC)
- d. Oficina de Ciencia y Tecnología (OCT)
- e. Oficina de la OEA en los Estados miembros

### 6.3.1 INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)

Se trata de un organismo técnico especializado del sistema interamericano con 52 años de antigüedad que formula recomendaciones con base en los lineamientos del *Codex Alimentarius*. Fue creado por resolución del Consejo Director de la Unión Panamericana en octubre de 1942 y conformado por las siguientes regiones: andina, central, sur y norte, en la cual se ubica nuestro país. Su misión es estimular, facilitar y apoyar la cooperación técnica entre los 34 estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil, para impulsar el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Está gobernado por la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), conformada por los secretarios de despacho o ministros de agricultura de los 34 estados miembros. Su papel es liderar el diálogo interamericano sobre la agricultura, propugnando por una política interamericana más articulada y concertada en este ámbito. Su tarea es la aprobación de planes estratégicos de política y de acción institucionales. El segundo órgano directivo es el Comité Ejecutivo constituido por 12 países miembros seleccionados en forma rotatoria. El órgano ejecutivo es la Dirección General, encargada de dar apoyo técnico a la Junta Interamericana de Agricultura, funge como secretaria técnica de los grupos de trabajo

interamericanos o comisiones creados por los responsables de agricultura de la región. Las áreas que componen sus servicios son:

- a. *Políticas y Comercio*, integrada por la identificación de escenarios particulares y macro-tendencias en la agricultura; el análisis del impacto de políticas en la competitividad de las cadenas agroalimentarias y la definición de estrategias de modernización institucional; la elaboración de sistemas de información, redes de información comercial e inteligencia de mercados; el apoyo al desarrollo de los mercados y los procesos de negociación comercial; la armonización de normas para el comercio en el continente americano, y el desarrollo de mecanismos innovadores para el financiamiento de la agricultura.
- b. *Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales*, enfocada al diseño y promoción de estrategias y nuevos modelos institucionales para alcanzar el desarrollo sostenible; a la formulación de lineamientos institucionales para orientar los temas de recursos genéticos, biotecnología y propiedad intelectual; a la identificación y desarrollo de mecanismos de cooperación recíproca subregionales y hemisféricos, y a la creación y operación de un sistema de información sobre las tendencias en la innovación tecnológica en la agricultura.
- c. *Sanidad Agropecuaria*, dirigida a apoyar a los países en la adaptación de sus normas al Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC; a apoyar al Grupo de Trabajo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del ALCA y a las organizaciones regionales, y al fortalecer las alianzas para el desarrollo de normas internacionales y de metodologías complementarias.
- d. *Desarrollo Rural*, integrado por la promoción de estrategias y políticas institucionales en apoyo a la reconversión productiva; por el apoyo a la gestión y transformación de empresas agrícolas y el fortalecimiento de las organizaciones de productores; por el diseño y puesta en marcha de sistemas especializados de información para la gestión agroempresarial rural, y por el apoyo al diseño de estrategias, políticas y marcos institucionales que garanticen el manejo racional e integrado de los recursos naturales a nivel microrregional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

e. *Capacitación y Educación*, orientado a promover la modernización de la enseñanza agropecuaria, media y superior, y de aquellos sistemas de capacitación relacionados con la agricultura; a apoyar programas de capacitación dirigidos a agroempresarios y al personal de organizaciones públicas y privadas agrícolas para potenciar sus capacidades competitivas y facilitar su inserción en los mercados internacionales.

Los servicios que ofrece el IICA son: elaboración de estudios de factibilidad y proyectos técnicos; asesoría especializada en el diseño de metodologías, estrategias e instrumentos de análisis; complementación e implementación gerencial de proyectos; diseño y realización de cursos especializados de capacitación y educación; diseño y manejo de mecanismos y redes especiales; elaboración y manejo de sistemas, difusión de información, documentación y diversos medios de comunicaciones; organización de foros técnicos y políticos, ferias, exhibiciones y otros eventos así como edición, diseño y publicación de libros, producción radiofónica y de videos.

La oficina de representación de IICA en México se ocupa principalmente de formular recomendaciones sobre inocuidad, materia en la que la Facultad de Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional Autónoma de México ha colaborado significativamente con este organismo.

#### 6.4 UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES (UPOV)

Es una organización intergubernamental dedicada a la aplicación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, adoptado el 2 de diciembre de 1961 (revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991), Por disposición del artículo 2 la UPOV se constituyó con personalidad jurídica. Se encarga, entre otros aspectos de fijar fecha y lugar de las conferencias en las que podrá, incluso, ser revisado nuevamente el Convenio. La sede de la Unión y de sus órganos permanentes se estableció en Ginebra.

De conformidad con los artículos 15 a 19 y 23, sus órganos son el Consejo y la Secretaría General denominada Oficina de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. El Consejo está compuesto por representantes de los estados de la Unión con derecho a voto, los no miembros pueden concurrir a las sesiones en calidad de observadores. Celebra una sesión ordinaria al año. Además, su presidente, que dura en el cargo tres años, podrá reunirlos por propia iniciativa o a pedido de un tercio, por lo menos de los estados miembros. La Oficina de la Unión, llamada también Secretaría General, está a cargo de un secretario general, éste coincide con la persona del Director General de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), es responsable ante el Consejo y ejecuta las misiones y tareas que le sean señaladas por éste.

La Oficina de la UPOV mantiene estrecha cooperación técnica y administrativa con la Oficina internacional de la OMPI.

Al 1º de agosto de 1990, la UPOV estaba integrada por 19 estados miembros: Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Suiza. México firmó el Acta revisada de 1978 que fue firmada además por Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Suiza.<sup>376</sup> El instrumento de ratificación de nuestro país se depositó ante el secretario general de la Unión, el 9 de julio de 1997, publicándose en el DOF del 20 de mayo de 1998.

## 6.5 ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han estado presentes en los asuntos internacionales desde la segunda mitad del siglo XIX, se ocupan de una gran variedad de cuestiones y causas: el intercambio científico, la religión, la

---

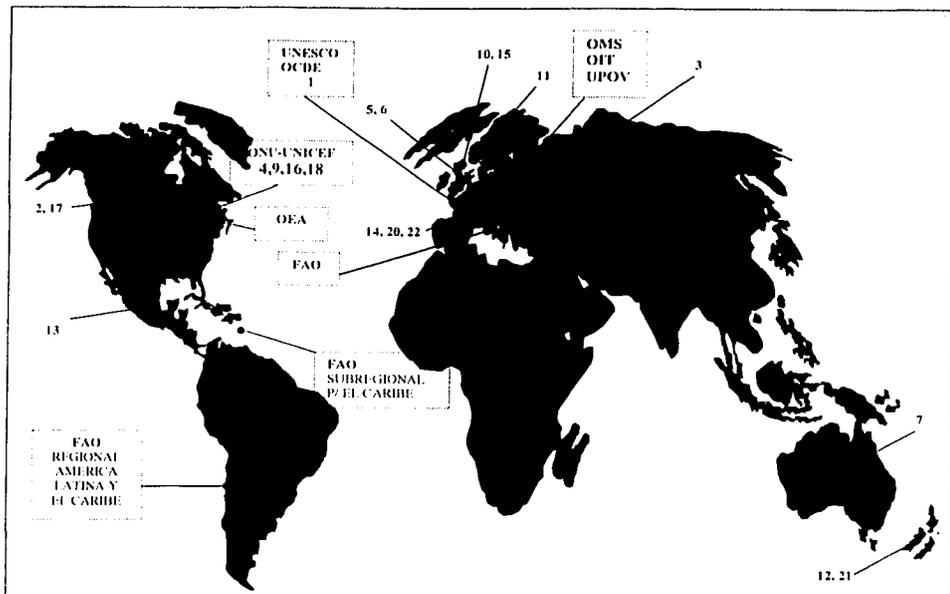
<sup>376</sup> Publicación de la UPOV No. 408(S) 1991.

ayuda de emergencia y los asuntos humanitarios. La Cruz Roja Internacional es el clásico ejemplo de este fenómeno y para nuestros efectos *Greenpeace* es otro ejemplo que ha cobrado gran fuerza. El siglo XX se caracterizó por el aumento de este tipo de organizaciones, a su final y en los inicios del XXI, las ONGs están presentes en organizaciones internacionales como la ONU y la Unión Europea. El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas encomienda al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que adopte las medidas necesarias para la consulta con las organizaciones no gubernamentales, es decir, son aceptadas como parte de las relaciones internacionales y, al influir sobre las políticas nacionales y multilaterales, adquieren cada vez un mayor protagonismo en las materias sanitarias, educativas y de bienestar. Sin embargo, también han recibido algunas críticas, a las que me he referido en el capítulo tres, acusándolas de estrechez de miras y de contabilidades poco claras.

Algunas ONG's preocupadas por las normas alimentarias se desempeñan conjuntamente con el Codex Alimentarius, y se ha dado el caso de que ciertas ONG's se convirtieran en comités del Codex.

#### 6.6 SEDE DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Si bien establecer una sede de algún organismo internacional involucra la ayuda del país que la hospeda, lo que le representa erogaciones adicionales, es notorio que las correspondientes a las organizaciones relacionadas con la alimentación, se ubican, físicamente, lejos de aquellos lugares más necesitados de ayuda: la FAO en Roma, Italia, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) en Santiago de Chile y la Subregional para el Caribe en Bridgetown, Barbados; la UNICEF en Nueva York, E.U.A.; la UNESCO en París, Francia, al igual que la sede central de la OCDE. La OIT, la OMS y la UPOV en Ginebra, Suiza, y por supuesto la ONU en Nueva York y la Secretaría General de la OEA en Washington, D.C., E.U.A.; aunque cuentan con oficinas en algunos países miembros y algunas representaciones en nuestro país. Sirva mejor un mapa para mostrar esta situación.



#### ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y COMITÉS DEL CODEX ALIMENTARIUS

##### *Comités de Asuntos Generales:*

1. Principios generales (Francia)
2. Etiquetado de alimentos (Canadá)
3. Métodos de análisis y toma de muestras (Hungría)
4. Higiene de los alimentos (Estados Unidos)
5. Residuos de plaguicidas (Países Bajos)
6. Aditivos alimentarios y contaminantes (Países Bajos)
7. Sistemas de insp. y certif. de importaciones y exportaciones de alimentos (Australia)
8. Nutrición y alimentos para regimenes especiales (Alemania)
9. Residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos (Estados Unidos)

##### *Comités de Productos:*

10. Grasas y aceites (Reino Unido)
11. Pescado y productos pesqueros (Noruega)
12. Leche y productos lácteos (Nueva Zelanda)
13. Frutas y hortalizas frescas (México)
14. Productos de cacao y chocolate (Suiza)
15. Azúcares (Reino Unido)
16. Frutas y hortalizas elaboradas (Estados Unidos)
17. Proteínas vegetales (Canadá)
18. Cereales, legumbres y leguminosas (Estados Unidos)
19. Productos cárnicos elaborados (Dinamarca)
20. Sopas y caldos (Suiza)
21. Higiene de la carne (Nueva Zelanda)
22. Aguas minerales naturales (Suiza)

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN

Este capítulo versa sobre algunas actitudes o prácticas negativas a la planta productiva nacional así como aquellas que redundan en beneficio de la producción, el transporte, la distribución, el abasto, la comercialización, el consumo de alimentos y los transgénicos, para ello es necesario abordar el análisis del mercado, de la intermediación, de las prácticas monopólicas, de la discriminación de precios (*dumping*) y las subvenciones, análisis que considero necesario hacer partiendo de la importancia e influencia de la tecnología en la producción.

#### 7.1 TECNOLOGÍA

La tecnología, entendida como alteración y manipulación práctica de la naturaleza por el ser humano, es un factor determinante en la producción y asociado a ésta también se encuentra la comercialización. Tecnología suele definirse como "el complejo organizado de informaciones que inciden en la producción"<sup>377</sup>, definición que le parece a la maestra Castaños-Lomnitz poco explícita ya que no dice nada sobre el tipo de informaciones que incurren en la producción. En su acreditada opinión es necesario saber algo de la naturaleza de la tecnología además del hecho de que evoluciona paralelamente con la producción; deduce que el enfoque histórico podría servir para "ilustrar la naturaleza esencialmente cambiante de la tecnología y para entender su relación con la producción"<sup>378</sup>, lo que nos lleva a resultados del desplazamiento del ser humano por la máquina no operada ya por él, sino fabricada o programada, según los avances de la ciencia, para operar por sí sola; a la creación de nuevos estilos de vida, por ejemplo, el invento del automóvil y su importancia en la transportación, y el consumismo generalizado. Basada en la obra *Die*

<sup>377</sup>Castaños-Lomnitz, ob. cit., p. 19

<sup>378</sup>Ibidem.

*Protestantische Ethik* de Weber, distingue tres etapas o momentos en la evolución de una tecnología:

"Momento 1. La tecnología emancipa la producción industrial de su anterior dependencia de la fuerza de tracción de los animales domésticos y del uso de las materias primas naturales sin elaborar".

"Momento 2. A través de las máquinas, la tecnología emancipa la producción de sus limitaciones y de las trabas anatómicas y fisiológicas propias del artesano."

"Momento 3. Finalmente, gracias a su asociación con la ciencia, la producción de bienes económicos se emancipa de las trabas que la ligan con la tradición".<sup>379</sup>

En síntesis, "la ciencia se asocia con la producción y se torna agente del cambio social a través de la tecnología,"<sup>380</sup> factor determinante para tal cambio. A partir de analizar la interacción entre la economía y el discurso tecnológico, "a medida que la tecnología tiende a liberar al hombre de las trabas de un modo de vida tradicional, el discurso 'tecnologiza' al hombre transformándolo en consumidor."<sup>381</sup>

La fuente vital, fundamental de alimentos es la agricultura que a pesar de los avances tecnológicos manifiesta grandes diferencias, pudiendo observarse en nuestro país:

- a) una agricultura moderna, de alta tecnología que industrializa o comercializa prácticamente toda su producción;
- b) una agricultura en transición la cual comercia alrededor del 50% de las cosechas, y

---

<sup>379</sup> Idem, pp. 21-22.

<sup>380</sup> Ibidem.

<sup>381</sup> Idem, p. 22-23.

- c) una agricultura de subsistencia, de muy baja tecnología, producción y productividad que prácticamente cubre las necesidades del productor y su familia, comercializando menos del 50% de alimentos.<sup>382</sup>

Muchas veces atendida por mujeres, al grado que la agricultura se ha feminizado por la migración de los hombres, así se reconoce en el Programa de la Mujer en el Sector Agrario publicado en el DOF el 17 de junio de 2002, cuyo propósito es apoyar directamente a la mujer mediante proyectos productivos por ser ella la que tiene mayor control sobre los ingresos domésticos, se involucra con la nutrición y la salud familiar y no está habituada al dispendio, generalmente asociado a los hombres. Cincuenta millones de pesos se destinan a 507 proyectos productivos (un millón quinientos mil pesos son para cubrir gastos de operación y evaluación) de mujeres ejidatarias, comuneras, posesionarias y avciñadas ubicadas en poblaciones que no excedan de 2500 habitantes. Una sola mujer y su respectivo proyecto productivo recibe hasta 30 mil; de 2 a 10 mujeres, hasta 100 mil, y de 11 a 15, hasta 150 mil.

Destacar la trascendencia de la agricultura no significa soslayar al sector pecuario, aunque en el mundo, los agricultores, y no sólo ellos, destinan miles de hectáreas al año para pastizales (con el consecuente daño a la biodiversidad) para alimentar al ganado que produce ganancias más rápidas y que atiende al crecimiento de la demanda de los consumidores, fenómeno propiciado por el cambio que se da en nuestro país de lo rural a lo urbano, a partir de 1960 aproximadamente, modificándose los patrones de consumo. A pesar de ello el sector agropecuario mexicano, débil estructuralmente hablando, precisa de estímulos, de protección integral, lo mismo que la acuicultura por las riquezas en materia pesquera de nuestro país distribuidas en un litoral aproximado de once mil quinientos kilómetros, tres millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, más de dos millones novecientas mil hectáreas de aguas

<sup>382</sup> Cfr. Jiménez Sánchez, Leobardo. "La producción comercial de alimentos en México", en Memoria del simposium: El problema alimentario. ¿Existe una crisis en la cadena alimentaria nacional?, coord. Francisco Javier Alejo, Confederación Nacional Campesina; México 1998, p. 9.

interiores y trescientos cincuenta y ocho mil kilómetros cuadrados de plataforma continental, además de áreas situadas en las costas y en el interior del país destinadas o susceptibles de uso para la acuicultura, según describe el decreto de creación de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. La falta de supervisión y vigilancia ha colocado a nuestros mares en riesgo de agotamiento, sin que las autoridades pongan freno al hecho de que bancos enteros son exterminados por los grandes barcos provistos de tecnología de vanguardia en los que no sólo se almacena el producto del mar sino que se procesa ahí mismo, de modo que al llegar a su país de origen, porque la mayoría de esos barcos son de procedencia extranjera, arriba industrializado y listo para comercializarse por casi todo el mundo con etiquetas extranjeras, siendo que la materia prima es 100% mexicana.

El progreso de la agricultura de alta tecnología está muy relacionada al aumento de la productividad del suelo, lo que a su vez ha hecho factible alimentar al gran incremento de la población del planeta que en términos generales ha alargado sus expectativas de vida,<sup>383</sup> esto, que es irrefutable, desgraciadamente no es para todos y no se debe tanto a la falta de recursos económicos, sino que habiéndolos no se emplean para fertilizar grandes zonas erosionadas de la Tierra. Juan Pablo II expresó claramente un sentir general:

"Todos sabemos bien que las zonas de miseria o de hambre que existen en nuestro globo hubieran podido ser "fertilizadas" en breve tiempo, si las gigantescas inversiones de armamentos que sirven a la guerra y a la destrucción, hubieran sido cambiadas por inversiones para el alimento que sirvan a la vida"<sup>384</sup>

La demanda de alimento para esa gran población, va en aumento y por el acelerado ritmo de vida la demanda de alimentos industrializados es muy alta. Las preguntas son ¿habrá comida para los millones de seres que habitamos el

---

<sup>383</sup> Castaños-Lomnitz, ob. cit., p. 16.

<sup>384</sup> Balakar, Nick y Balkin, Richard. La Sabiduría de Juan Pablo II, 1ª edición. Harper San Francisco, Estados Unidos de América 1995, p. 54.

planeta?. ¿Nuestro país estará entre los mejor alimentados, o entre los conveniente o minimamente alimentados o enfrentaremos una "africanización" o "centroamericanización" en esta materia?. ¿Acaso a los gobernantes les preocupa esto?. No es lo mismo la falta de alimentos a que estos no se encuentren al alcance de la población sea por precios excesivos o por el poco desarrollo de la industria dedicada a la conservación de estos, tema en que la química juega un papel muy importante. Es sabido que una buena parte de los alimentos que se producen en países pobres se pierden antes de ser consumidos a causa de un mal envasado que impide la conservación en buen estado de alimentos sólidos y bebidas o a la falta de contenedores que mantengan congelados productos de aguas saladas y dulces, o la pasteurización, la liofilización<sup>385</sup>, el envasado al vacío, la congelación, los conservantes y aditivos que a través de la química pueden coadyuvar a la pérdida de alimentos que podrían ser consumidos. La historia de la química prácticamente ha corrido asociada a la producción, manipulación y conservación de alimentos que permiten satisfacer cada día con mayor éxito las necesidades a las que se enfrenta el ser humano; desde los ejemplos clásicos de Lavoisier y Pasteur hasta los sustitutos del vidrio como el makrolón empleado masivamente en las garrafas de agua. Son los países desarrollados los que proveen de esos adelantos, nunca será suficiente repetir la necesidad que tiene nuestro país de generar y aplicar el conocimiento que nos permita transitar por el camino adecuado en ciencia y tecnología y no ser dependientes, a causa del rezago que padecemos, de aquellos que lo producen. En ese empeño es indudablemente el Estado, el que debe asumir de manera más firme y decidida las políticas encaminadas a la generación de conocimientos que redunden en una mejor calidad de vida, lo cual no obsta para la participación de otros sectores del acontecer nacional.

El mejoramiento de la competitividad de nuestros productos agropecuarios exige la aplicación de mejores tecnologías, de ahí que en este capítulo se insista en la importancia de favorecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología

---

<sup>385</sup> La acción y efecto de desecar mediante el vacío productos o elementos orgánicos a fin de conservarlos.

mexicanas, con mayor envidia que la aplicada a las políticas de apertura económica y comercial, a fin de combatir el rezago científico y tecnológico, además de evitar la migración de los talentos mexicanos. La tecnología junto con la educación es, para Juan María Alponete, la defensa real de la soberanía nacional<sup>386</sup> que, para lucir en todo su esplendor libertario, precisa manifestarse de hecho, de otro modo la frase *las colonias no dejan de serlo porque sean independientes* atribuida a Benjamin Disraeli es un retrato muy cercano a la realidad mexicana. Quiero confiar en que el propósito gubernamental de incrementar la productividad del agro a través de los siguientes mecanismos: la capitalización del campo, la generación y utilización de nuevas tecnologías y la capacitación<sup>387</sup>, rendirá frutos y no sólo sirva al discurso político.

## 7.2 COMIDA CHATARRA

Aunque la tecnología no beneficie a todos los países y a todos los estratos sociales, indudablemente la transformación de que nos habla Castaños- Lomnitz ha afectado la ingesta de alimentos, lo que representa cambio en los patrones de demanda de éstos, por ejemplo, en el mundo occidental existe la tendencia a preferir cárnicos a féculas y cereales, y esto puede suceder en todos los países dependiendo de los ingresos de la población. El cambio en los patrones de demanda, en el que participa la publicidad significativamente, redundando en cambio de los patrones de producción lo que puede significar, a su vez, presión sobre recursos escasos para insumos con el deterioro ambiental que eso signifique. A la preferencia por determinados alimentos y derivado del cambio en los hábitos de vida se suman la comida rápida y la comida chatarra que no reúnen parámetros aceptables de nutrición, e incluso causan pérdida de energía que se traduce en disminución de productividad laboral y pobre rendimiento intelectual, además de los daños que se causen al organismo humano y el sobrepeso. En el capítulo cuarto, respecto de la actuación de la SEP y la SS, enfatice la importancia de

---

<sup>386</sup> Loc. cit.

<sup>387</sup> D.O.F. 15 de enero de 2002, publicación del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.

vigilar las colaciones infantiles ingeridas en los recreos, sea que las lleven de sus hogares o las adquieran en las tiendas escolares, cabe agregar aquí que la oferta de la comida chatarra embate con fuerza sobre todo a los infantes que, carentes de información, son cautivados por esa clase de comida durante años sino es que toda su vida.

Al tratar el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad mencioné que si bien un alimento puede contener algunos nutrientes, asimismo puede tener gran cantidad de aditivos, placebos, residuos que desconocemos a los que la publicidad suele atribuirles cualidades nutritivas que no corresponden a su función así como indicar o inducir a creer, explícita o implícitamente, que el producto cuenta con propiedades de las cuales carece; en tal parte se relató que es práctica común entre los publicistas utilizar el término 'saludable', independientemente que contengan o no valor nutritivo, de modo que el consumidor desinformado supone que el producto le reportará beneficios a su salud, o en ocasiones ni repara en ello, simplemente le gusta, se lo puede comer casi en cualquier parte, se ahorra tiempo y trabajo en la preparación y se adquiere, aparentemente, a un costo menor y, a pesar de que la citada ley y su reglamento en materia de publicidad así lo establezcan, la condición de los productos ofrecidos en el mercado no es del todo clara para el consumidor, las más de las veces los ingredientes señalados en las etiquetas generalmente resultan nombres extraños y de desconocidos efectos para la generalidad de los consumidores; no obstante que las comidas procesadas industrialmente contienen altos niveles de colorante y químicos que no benefician en nada al organismo, el poder de la publicidad ha resultado determinante en la formación de hábitos alimenticios de un pueblo ignorante que ha modificado algunas de sus costumbres favoreciéndose así la obesidad a la que se agrega la falta de actividad física regular. Actualmente una bolsa de papas fritas y un frutsi o una lata de refresco agregados a la mochila escolar, resultan más prácticos que elaborar una ensalada con galletas integrales o un emparedado o una fruta, además, si no van en la mochila, se pueden adquirir en la tienda

escolar, en la que se pueden conseguir hasta sopas calientes con alto contenido de conservadores, más fácil, ya es difícil. Es preciso un cambio de conducta, para ello, es el gobierno el que debe generar conciencia en la población acerca de su alimentación ya que las áreas de mercadeo siguen objetivos generalmente privados. Los alimentos chatarra quitan el apetito, son bajos en nutrientes y ricos en colesterol, los hay de diversas calidades por lo que resulta necesario saber distinguirlos, pero para ello se requiere información. La comida chatarra no aporta los elementos que ayudan a que las neuronas alcancen un equilibrio que impida la aparición de algún trastorno cognitivo y es tan sólo uno entre otros factores como la ansiedad laboral, dietas inadecuadas, el cansancio constante, la falta de sueño, las drogas, el alcohol y el estrés.

Las empresas multinacionales dedicadas a la venta de esta clase de comida suelen apoyar algunos proyectos en beneficio social, nada extraordinario para sus cuantiosas ganancias, pero suficiente para que las autoridades sanitarias no investiguen adecuadamente sobre su calidad e inocuidad.<sup>388</sup>

Mencioné que parecen costar menos, en la realidad su precio es muy alto y desproporcionado frente a los bajos costos de producción y distribución de las empresas que los fabrican, hasta pueden encontrarse en mercados y zonas de difícil acceso para otros alimentos, es decir, cuentan con una distribución excelente. En su producción, generalmente se buscan los insumos más baratos y estandarizados, se favorecen los monocultivos y se centraliza el procesamiento de los alimentos para la gran agro-industria y para las largas líneas de abastecimiento, lo que atenta contra la seguridad alimentaria.

Presionados por grupos ambientalistas, las compañías transnacionales y los gobiernos comienzan a prestar atención a la producción sustentable, resulta fundamental que no se desvirtúe el verdadero significado del concepto, la responsabilidad empresarial y la sostenibilidad, conducido en muchos casos por

<sup>388</sup> <http://www.uruguay.com/laonda/LaOnda/57/La%20comida%20chatarra%20y%20la%20resistencia%20humana.htm>

compañías que han causado perjuicios al mundo. Una de las empresas más cuestionadas ha sido McDonald's a la que se le acusa de soslayar los verdaderos efectos ambientales de sus actividades, por ejemplo, publicita el papel reciclado que utiliza, pero guarda silencio sobre las aguas cargadas de materias contaminantes provenientes de los gigantescos criaderos de cerdos en el sudeste de Estados Unidos. O se refiere al uso de la energía en los restaurantes, pero pasa por alto su sistema productivo que consume 10 calorías de energía por cada caloría de alimento producido. Sus detractores argumentan que un informe honesto debería decir cuánto cuesta verdaderamente a la sociedad sostener una corporación como McDonald's en el que además se detallaran los costos para el ambiente no considerados en los informes anuales ni en los documentos contables: la contaminación de cursos de agua, los suelos estropeados, los mataderos donde se emplea a trabajadores inmigrantes, los efectos sobre la atmósfera del gas metano emitido por la producción de carne y el impacto de sus 2,000 millones de dólares de publicidad para inducir a jóvenes y niños a consumir. Advierten que en la autodefensa de McDonald's falta transparencia y honestidad empresarial, y consideran que no puede hacer que su cadena de abastecimiento sea sustentable porque el resultado final es destructivo para la vida.<sup>389</sup>

### 7.3 BIOTECNOLOGÍA Y TRANSGÉNICOS

Los avances biotecnológicos tienen repercusiones de gran alcance en la producción agrícola, la transformación de los alimentos y el comercio de productos agrícolas. En la actualidad, la tecnología juega un papel fundamental en la producción masiva de alimentos y es la biotecnología, una vertiente de la investigación científica que necesariamente debe ser incentivada, destinándole recursos que se apliquen estrictamente a proyectos de alta prioridad para la nación; como país en desarrollo enfrenta gran desventaja debido a los altos costos que representa, a la escasez de personal capacitado y la falta de políticas adecuadas, a lo que se agrega el artículo 420 ter del Código Penal federal que parece contradecir el apoyo ofrecido a la investigación en el discurso político,

---

<sup>389</sup> <http://www.tierramerica.net/2002/0630/grandesplumas.shtml>

sancionando con uno a nueve años de prisión y multa de trescientos a tres mil días de salario a quien en contravención a la normatividad aplicable, introduzca al país, o extraiga del mismo, comercie, transporte, almacene o libere al ambiente algún organismo genéticamente modificado, para algunos esto significa atar de manos a los investigadores mexicanos y colocarlos en situación de desventaja frente a sus homólogos extranjeros, para otros, representa previsión de riesgo.

Como quedó esbozado en el primer capítulo, a través de la ingeniería genética se ha logrado localizar el sitio específico que alberga determinada característica dentro de la cadena del ADN, ahora es posible cortar con 'tijeras genéticas' el segmento de que se trate y, mediante enzimas, adicionarlo en otro organismo, así se han obtenido plantas resistentes a virus, bacterias, hongos, insectos y herbicidas. Además de tomar un gen de un organismo y transferirlo a otro, es posible potenciar una característica que tenga determinada planta, de modo que se obtenga mayor contenido de aceite en el maíz que, entre otros beneficios, facilita su digestión, o en la soya, o inhibir la expresión de un gen, p. ej. tomate o mango de maduración retardada, de modo que no se eche a perder tan rápido, lo que permite aumentar las exportaciones. Se ha dicho que pronto habrá plantas que necesiten menos plaguicidas y sean más nutritivas, un ejemplo existente es la semilla del arroz dorado, adicionado con betacaroteno que satisface el requerimiento diario de vitamina A y agregados de minerales como el hierro, investigaciones en las que destacan China y Japón; programas semejantes podrían desarrollarse en México para acelerar resultados en cuanto al genoma del maíz y del frijol que así como el arroz en Asia (y en gran parte del mundo) son la base de la alimentación en la mayoría de los países de Latinoamérica. En el análisis de las implicaciones se discute que se desate un desequilibrio en el ecosistema, ya que al inyectar genes a las plantas se estará desarrollando una resistencia mayor a las plagas que de momento se controlan. Frente a esta postura, los defensores de los cultivos transgénicos argumentan que con ellos disminuirían la contaminación del agua y los índices de mortandad de las aves que frecuentan los plantíos, derivada del uso de plaguicidas.

La biotecnología está presente en la utilización de plantas que producen insumos para la agroindustria, p. ej. el Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán ha desarrollado una flor de cempasúchil como insumo para la producción del colorante que se adiciona a la dieta del pollo con el objeto de dar color a la carne y al huevo; la flor desarrollada es más grande, con más color, con más pétalos, en consecuencia, se ha aumentado la biodisponibilidad de este insumo. Ejemplos de productos agrobiológicos son los plaguicidas, biofertilizantes, reguladores biológicos de crecimiento de plantas, así como reguladores de suelo. Se trata de una tecnología con la máxima tasa de difusión en la historia de la agricultura, que se ofrece como una respuesta al desafío alimentario que representa el hecho de que en el futuro aproximadamente la mitad de la población mundial estará en áreas urbanas con la consecuente disminución de áreas cultivables que verán disminuida su fertilidad, aunado a la escasez de agua. El reto de la producción de alimentos a nivel mundial es aumentar en un 41% la producción de cereales, 63% la producción de carne y 40% la de tubérculos, utilizando sólo un 5% adicional de los suelos vírgenes; en ello se requiere tecnología de altos rendimientos compatible con la protección ambiental. Se argumentan los siguientes beneficios:

- a. incremento de rendimientos,
- b. disminución de costos (productores en Tamaulipas reportan hasta 30% menos),
- c. disminución de productos químicos,
- d. mejor conservación de suelos,
- e. menor uso de combustibles, y
- f. disminución del uso de plaguicidas, lo que permite aumentar las exportaciones al cubrir parámetros altos de calidad de los importadores.<sup>390</sup>

---

<sup>390</sup> Soyero, José Luis. "Beneficios y riesgos de la biotecnología", *XX Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo. El desarrollo agrícola y rural en el proceso de mundialización económica desde la perspectiva del tercer mundo*, U. N. A. M. - Instituto de Investigaciones Económicas, 4 a 6 de octubre de 2000.

Frente a los beneficios, los riesgos respecto a la salud y la protección ambiental se han ponderado; se argumenta que, en aproximadamente 10 años de consumo de alimentos con insumos derivados de la ingeniería genética y a 25 años del desarrollo de la biología molecular, no se han presentado casos de efectos adversos a la salud, aunque se especula sobre su toxicidad y efectos alergénicos, por lo que cada proteína introducida genéticamente se compara con todas las alergias conocidas que se resisten a la digestión en el ser humano y mediante un proceso que imita la digestión proteica, se observa la rapidez con que la proteína se degrada, si es menor a un minuto lo más probable es que no sea alergénica, entre más rápido, mejor; además se someten a examen molecular para observar si químicamente presentan cambios hacia las toxinas, se teme que al insertar un gen en la cadena de ADN se alteren los elementos nutritivos de la planta, de ahí que, pieza por pieza, todo el plan químico de una planta modificada sea comparada con una normal para verificar que no haya cambiado sustancialmente, lo que ya ha ocurrido, un gen de la nuez de Brasil se introdujo en la soya y a través del sistema de análisis se detectó el factor alergénico desechándose en consecuencia.<sup>391</sup> En cuanto al ambiente se aduce que puede haber la transferencia no intencional de las características de la planta modificada a otros individuos, p. ej. la transferencia de la resistencia herbicida de la planta a la maleza, lo que tornaría su control muy complicado, o la amenaza a la biodiversidad, es decir, el utilizar una variedad genéticamente modificada, podría causar que se dejaran de utilizar otras variedades, con lo cual se presentaría el monocultivo y los riesgos que conlleva, aunque esto ya ha sucedido sin intervención de la ingeniería genética, hubo la hambruna en Irlanda (siglo XIX) cuando se sembró una sola variedad de papa a la cual tocó una plaga que acabó con toda la producción. Si bien la uniformidad genética no corresponde necesariamente a la tecnología, sino a malas decisiones agronómicas, no debe perderse de vista la vigilancia a los cultivos; las implicaciones; la precisa aplicación de la ley y su actualización y mejora permanente pues se enfrenta a la

---

<sup>391</sup> Información basada en el documental "Alimentos transgénicos" de la BBC, transmitido en el canal 11 el 21 de abril de 2002.

rapidez de los avances tecnológicos que en sí mismos no son malos ni buenos, la diferencia lo hace su manejo responsable.<sup>392</sup>

¿Es verdaderamente dañina la recombinación del ADN en la producción de alimentos o se trata de la natural resistencia a los avances tecnológicos? . No está de más tener presente, como lo señala Díaz Müller, que "la biotecnología de la salud o de la producción agrícola son factores fundamentales del desarrollo",<sup>393</sup> no obstante, no se han visto beneficiados la mayor parte de productores de alimentos y aunque la técnica funcione, países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, o han vetado para el consumo humano los comestibles genéticamente manipulados, o los sujetan a verificaciones (normas de equivalencia sustancial) fijadas principalmente por la OMS, la FAO y la OCDE, en contraste con los países pobres.

Es cierto que ante los descubrimientos científicos las conclusiones son precipitadas, no obstante, el uso que de ellos se haga y el control que de ellos se tenga, determinará su relevancia en el desarrollo de la humanidad; la biotecnología surgió como un negocio y no como altruismo; lo que puede significar de beneficio social la investigación científica y tecnológica, ahora mayormente es beneficio particular a través de la obtención de patentes, por lo que una regulación precisa y adecuada es fundamental. Entre quienes se oponen a tal regulación destaca Agrobio, una asociación integrada por *Aventis, Dupont, Monsanto, Savia y Novartis*. Las leyes nacionales reguladoras de los productos transgénicos son las Leyes Federales de Sanidad Animal y de Sanidad Vegetal, la Ley General de Salud, la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas y el Código Penal federal así como la norma oficial mexicana NOM-056 FITO-1995, por la que se establecen los requisitos fitosanitarios para la movilización nacional, importación y establecimiento de pruebas de campo de organismos manipulados genéticamente. Además, se creó, mediante acuerdo

<sup>392</sup> Reflexiones basadas en el Seminario anteriormente citado.

<sup>393</sup> Ob. cit. , p. 217.

presidencial publicado en el DOF el 5 de noviembre de 1999, la Comisión Intersecretaral de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados cuyo objeto es coordinar las políticas de la administración pública federal relativas a la bioseguridad y a la producción, importación, exportación, movilización, propagación, liberación, consumo y, en general, el uso y aprovechamiento de organismos genéticamente modificados, sus productos y subproductos. Se integra por los titulares de SAGARPA, SEMARNAT, SS, SHCP, SE, SEP y el CONACyT; la presidencia se ejerce en forma rotatoria en períodos de seis meses por los titulares de las tres dependencias citadas en primer término. Su órgano de consulta obligatoria es el Consejo Consultivo de Bioseguridad, punto de contacto mexicano con el Protocolo de Cartagena, que asume, entre otras, las funciones del Comité Nacional de Bioseguridad Agrícola; está integrado por diez investigadores de reconocido prestigio y experiencia, elegidos mediante convocatoria pública emitida por el CONACyT, quienes ejercen el cargo de manera honorífica durante cuatro años con posibilidad de renovación por una sola vez. En tal coordinación está presente la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

En todo caso a los consumidores les asiste el derecho de elegir si desean comer alimentos genéticamente modificados o no, para ello es necesario que alimentos de este tipo, en el estado que se presenten, sean fácilmente distinguibles por leyendas que adviertan de su composición, cabe recordar que el artículo 70 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad dispone que no podrán presentarse como indispensables para la vida humana ni como superiores a los productos convencionales o a los productos similares no obtenidos biotecnológicamente.

Ante el debate del beneficio o el daño que puedan causar los productos transgénicos, diversos organismos no gubernamentales, entre los que destaca *Greenpeace* han pugnado para que los grandes consorcios alimenticios adviertan al público consumidor del contenido transgénico de sus productos bajo el argumento de que al menos al consumidor le asiste el derecho de información

para poder tomar la decisión de consumirlos o no. Un ejemplo de ello es la *Regulation* No. 258/97 del Parlamento Europeo y su Consejo relativo a los alimentos e ingredientes de éstos; con la abreviatura NF (*Novel Food Regulation*) todos los productos que son o contienen organismos genéticamente modificados necesitan estar etiquetados como genéticamente modificados. Sin embargo, ingredientes GE en aditivos, jarabes glucosados, azúcar, o aceite refinado, no necesitan ser etiquetados como tales, tampoco los productos de animales alimentados con comida GE. Internacionalmente los riesgos no han quedado descartados, de modo que 130 naciones como resultado de la Conferencia Internacional de Montreal sobre Bioseguridad, firmaron el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Montreal, Canadá, el 29 de enero de 2000 y al que México se adhirió el 24 de mayo del mismo año aprobándose por la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2002, entre otros aspectos, para regular el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados y la posibilidad de prohibir la importación de alimentos transgénicos si se cree que no hay pruebas suficientes de que son inocuos.

Las producciones genéticas podrían salvar al ser humano del hambre, pero, debido al alto costo que representan, en la actualidad se las ve como un negocio, uno grande por cierto, ojalá en el futuro pueda decirse, así como ha sucedido con otros descubrimientos, que fue para beneficio de la humanidad, también es de esperar que la participación de los investigadores mexicanos en este campo de la investigación se agilice y se incentive a fin de paliar el rezago que tenemos frente a otros países y que nos coloca en grado de dependencia.

Al lado de los alimentos genéticamente modificados existen aquellos tratados con hormonas con el fin de incrementar niveles de producción y obtener ganancias económicas en menor tiempo, como el caso del clenbuterol al cual me referí en el capítulo tercero, sustancia adicionada al alimento del ganado vacuno para acelerar su engorda y que se aloja en el hígado de la res, ingerido

por el ser humano produce intoxicación, de ahí que en el control de esta y otras sustancias sea determinante la labor conjunta de SAGARPA y SS.

Internacionalmente la FAO participa a través del Comité de Agricultura de la FAO (COAG) en la aplicación de la biotecnología en la agricultura, la pesca y la silvicultura. Entre sus funciones está el dar mayor acceso a los países miembros de la FAO a dichas tecnologías, ayudarlos a adecuar su legislación y sus reglamentos y asesorarlos sobre opciones de biotecnología.

#### 7.4 AGRICULTURA ORGÁNICA

En contraste a la influencia tecnológica que pueda causar daño o menoscabo ambiental, ha cobrado fuerza la agricultura orgánica como un medio de producción acorde con la naturaleza. Se define como:

"sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Los sistemas de producción se basan en normas de producción específicas y precisas cuya finalidad es lograr agroecosistemas óptimos que sean sostenibles desde el punto de vista social, ecológico y económico. Son sinónimos "agricultura biológica" y "ecológica". Los requisitos para los alimentos producidos orgánicamente difieren de los relativos a otros productos agrícolas en que los procedimientos de producción son parte intrínseca de la identificación y etiquetado así como de las declaraciones de propiedades atribuidas a los mismos".<sup>394</sup>

Para la FAO este tipo de agricultura representa ventajas ambientales y económicas, en la reducción del apoyo gubernamental a los insumos agrícolas, práctica que los expertos en la materia han censurado acremente, y la ve como una oportunidad de conversión de sistemas agrícolas de bajos insumos en

---

<sup>394</sup> Extraído de las Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente, Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, 1999.

sistemas de agricultura orgánica más productivos. La diversificación biológica resultante de los sistemas orgánicos aumenta la estabilidad del ecosistema agrícola y brinda protección contra la tensión ambiental, lo que a su vez aumenta la capacidad de adaptación de las economías agrícolas. La demanda de alimentos y fibras de producción orgánica por parte de los consumidores y la exigencia de un desarrollo más sostenible ofrecen nuevas oportunidades a agricultores y empresas de todo el mundo; no obstante, los desafíos que la FAO observa son la necesidad de asesoramiento e información sobre las posibilidades que esta agricultura tiene de contribuir a la calidad del medio ambiente, a la generación de ingresos y a la seguridad alimentaria.

Recomienda a los países miembros elegir dentro de una gama de opciones agrícolas sostenibles, lo que facilitaría a los gobiernos la orientación de sus investigaciones y sus actividades de extensión y el aprovechar las oportunidades comerciales disponibles en el ámbito nacional e internacional. Considera una responsabilidad otorgar un lugar legítimo a la agricultura orgánica dentro de los programas de agricultura sostenible, y prestar asistencia a los estados miembros en sus esfuerzos por responder a las exigencias de los agricultores y los consumidores en este sector.<sup>395</sup>

Nuestro país cuenta con un alto grado de agricultura familiar, en su desarrollo la agricultura orgánica parece representar una opción viable, aunque en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable poca referencia se hace sobre el particular.

## 7.5 PRODUCCIÓN, TRANSPORTE, DISTRIBUCIÓN, ABASTO, COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO

Por tratarse de términos que guardan estrecha vinculación, se tratarán en un mismo apartado. La producción ha de verse en su relación con lo que se produce, con los medios o bienes de producción y con la capacidad para producir.

<sup>395</sup> <http://www.fao.org/ag/esp/revista/9901int.htm>

Centrarse sólo en la producción pone en riesgo los medios para que aquella se dé y cuidar sólo los medios supone no contar con recursos para alimentarse. Por ello, antes de referirme a la producción, es conveniente señalar cuales son los bienes de producción y cuales los bienes producidos.

Es de sobra conocido que los bienes de producción requieren constante vigilancia en su conservación para ser verdaderamente efectivos. A menudo se prefieren ganancias rápidas que, tarde o temprano, darán como resultado el deterioro de los bienes necesarios para la producción. En otras palabras, ha de cuidarse el equilibrio entre la producción y la capacidad de producir.

Bienes de producción son la tierra, el agua y el espacio. La tierra dividida por la Constitución federal y por la Ley Agraria en diferentes clases: temporal, agostadero, fértil, riego, humedad, destinadas a la agricultura o a la ganadería, practicadas también en bosques, montes o selvas que, de acuerdo a su riqueza, producen además, caza y pesca, a lo que se agregan los bienes para su explotación, desde los más rudimentarios aperos de labranza hasta las más modernas recolectoras y trilladoras. En el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural<sup>396</sup> se explica que de los 198 millones de hectáreas que conforman la superficie nacional, el 11% son tierras agrícolas, 57% pastizales y praderas, 26% forestales y 6% de otros usos. De la superficie dedicada a la agricultura, casi el 25% se cultiva bajo condiciones de riego, ya que la mayoría de las siembras son de temporal. En el caso de la superficie de riego, poco más del 10% se encuentra bajo sistemas tecnificados, mientras que el resto opera bajo condiciones de riego tradicional. La baja productividad que acusan y que limita su participación en los mercados se atribuye, en dicho documento, a la fragmentación de la tenencia de la tierra, al monocultivo, y al uso de laderas pronunciadas y de tecnologías tradicionales. En cambio, la ganadería es la actividad productiva más diseminada en el medio rural, la superficie con actividad ganadera es de 110 millones de hectáreas. De acuerdo con el índice de

---

<sup>396</sup> Ob. cit., pp. 22, 23 y 27.

producción agropecuaria de la FAO, referido en el programa, la ganadería mexicana ocupa el sitio 42 entre 210 naciones evaluadas.

El agua, sean arroyos, lagunas, lagos, ríos, mares u océanos en los que se utilizan desde redes hasta modernas turbinas de pesca operadas en grandes embarcaciones pesqueras. Delicado problema por resolver en la agricultura mexicana es el derivado de las sequías que cíclicamente se presentan en nuestro país y que causan cuantiosos daños, se ha convertido en una constante escuchar noticias de todos conocidas sobre el largo período de estiaje, el programa citado<sup>397</sup> reporta que en las zonas áridas y semiáridas del país se ha registrado sequía de manera recurrente en los últimos seis años. Se informa que en México se consumen alrededor de 80 km<sup>3</sup> de agua por año, que, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, representan el 17% de disponibilidad, ubicando al recurso sujeto a presión moderada, aunque en el análisis regional, la zona norte del país se encuentra bajo un régimen de alta presión. El uso del agua es 82.7% agrícola; 12.6% público y 4.7% industrial y se reusan 3 km<sup>3</sup> de aguas residuales, principalmente para la agricultura. Lamentablemente de 82 distritos de riego sólo 40 han sido parcialmente rehabilitados, el resto permanece en deterioro; además al conducir el agua se desperdicia más de la mitad. Poca infraestructura de riego y deficiente tecnificación propician que menos del 25% de la superficie cultivable se explote bajo el sistema de riego, de ahí que resulten de suma importancia los programas a cargo de la Comisión Nacional del Agua vinculados al desarrollo y operación de la infraestructura de riego. Cabe resaltar que una cosa es la dotación natural de una región y otra es la distribución que los administradores efectúen. Para mitigar los efectos causados por la sequía, el gobierno federal en coordinación con los de las entidades federativas afectadas estableció, desde 1995, programas emergentes en apoyo a productores agropecuarios y forestales afectados y a partir del año 2000 opera, a cargo de SAGARPA, el Programa Integral de Agricultura Sostenible y reconversión Productiva en Zonas de Sequía Recurrente (PIASRE), publicado en el DOF del 26 de septiembre de 2002.

---

<sup>397</sup> Idem, pp. 24 y 26.

Catorce estados son objeto de reconversión productiva: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, para que, a través de los convenios suscritos con la federación, reciban apoyos los productores agropecuarios y forestales individuales o en grupos que presenten proyectos integrales de reconversión productiva, cuyas unidades de producción rural no exceda de 40 hectáreas de agricultura de temporal por productor o 50 cabezas de ganado mayor por productor o su equivalente de ganado menor en una relación de 1 a 5 y que se comprometan a mejorar la gestión de sus recursos naturales. Reflejado en cantidad monetaria se entregan a los proyectos elegidos \$384.00 por ha.; \$244.00 por cabeza de ganado o su equivalente y hasta 88 jornales por productor a razón de \$34.00

El espacio y el agua son bienes de uso común de acuerdo a los artículos 27 constitucional federal y 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, en realidad clasificados como bienes de uso directo de la nación; es el artículo 27 fracción IV el que establece el espacio atmosférico y el extra-atmosférico.

En el espacio, como bien de producción, se encuentra la aerostación, la aviación y los vehículos espaciales y similares: satélites, cohetes, sondas y transbordadores. Lo que produce son comunicaciones, el transporte aéreo nacional e internacional de personas, mercancías y correos, la lluvia natural o artificial, mareas y especialmente la energía solar que por naturaleza llega a territorio mexicano proyectada intensamente y de la cual podríamos servirnos mucho más, antes que el avance tecnológico permita a otros países idear la forma de desviar los rayos solares para su beneficio.

De los bienes de producción referidos, obtenemos bienes de consumo para la alimentación de los seres humanos, se producen diversos cultivos, ganado vacuno, lanar, caballar, porcino, bovino, apicultura, avicultura (gallinas, gallos, pollos, avestruces, patos, gansos) silvicultura y floricultura, entre otros. Estos

bienes, los producidos, pueden decrecer o aumentar dependiendo del error o el acierto de las políticas gubernamentales, según se favorezca o se frene el crecimiento sin planeación de la mancha urbana, en perjuicio de zonas de tierra fértil, o se impida la distribución equitativa del agua, por ejemplo.

Cabe recordar que uno de los centros nacionales del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, se ocupa en la investigación disciplinaria de la relación agua-suelo-planta-atmósfera, y es este Instituto y las investigaciones que realiza, de gran relevancia para duplicar la producción de maíz con las semillas mejoradas en busca de la soberanía alimentaria o al menos de la seguridad en este rubro. En las tierras de temporal, en entidades federativas como Jalisco, México, Puebla, Michoacán y Veracruz, es posible duplicar su productividad mediante el uso de la tecnología generada en campos experimentales del INIFAP, se trata de grano de buena calidad que puede competir con ventaja frente al maíz estadounidense que generalmente es amarillo y propio para el consumo animal. Es imperioso difundir el uso de la semilla mejorada, el INIFAP lo hace dentro del Programa de la Alianza para el Campo, mediante el cual se intercambia con los productores de maíz, semilla "certificada" por su semilla "criolla", con propósito de que el productor conozca las bondades de las semillas mejoradas de origen certificado. Mayores recursos económicos a este Instituto y supervisión sobre su destino, son necesarios para avanzar en este tipo de investigaciones.

Producción deriva del latín *productio*, *-onis*, es la suma de productos agrícolas, industriales o de otro tipo que en serie comprende un sistema de fabricación industrial consistente en la obtención masiva de productos de una misma clase, lo que reduce su costo. Productividad es la capacidad o grado de producción por unidad de trabajo, superficie de tierra cultivada, equipo industrial,

entre otras cosas.<sup>398</sup> Es la base de la disponibilidad de los alimentos para consumo humano.<sup>399</sup>

El modo de producción moderno es, sobre todo, "racional", así lo afirma Gellner, se caracteriza por ser disciplinado, consciente de la relación costo-rendimiento, ahorrativo más que dado a la ostentación, muy propenso a la división del trabajo y al uso del mercado libre.<sup>400</sup> En ese sentido, la capacidad, esfuerzo físico e intelectual del ser humano ha de ser el bien, económicamente hablando, más importante para nuestro país. Si aun en países agrícolas estables el problema es la producción, es necesario afrontar la realidad que en estos momentos no es halagüeña y proyectar creativa y responsablemente el futuro, examinando las opciones que tenemos, e invertir en la generación de los productos alimenticios básicos, si no queremos ver limitado drásticamente el desarrollo adecuado de la población mexicana. Empleo la palabra inversión en un sentido amplio para incluir no sólo la fundamental provisión económica que, inicialmente ha de ser cuantiosa para subsanar pasados descuidos y omisiones, sino el empeño que en ello se ponga que obliga a la interrelación de múltiples factores, entre ellos capacitación y especialización de la mano de obra que a futuro supondrá reducción de costos por efectivas políticas congruentes y continuadas. Actualmente nuestro país es deficitario, ya que importa grandes volúmenes de granos y oleaginosas, productos sustanciales dentro de la alimentación, sobre el particular, en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural se reconoce que:

"... en los últimos diez años la producción de granos básicos y oleaginosas se estancó debido a la reducción de la superficie cosechada, afectada de manera importante por las condiciones climatológicas adversas, por la baja de los precios de venta al productor, los costos a la alta de los insumos y a la inadecuada eficiencia productiva".<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> Lexipedia, vol. 3, 1999 p. 205.

<sup>399</sup> Recalde..., ob. cit., p. 110.

<sup>400</sup> Gellner, Ernest. Posmodernismo, razón y religión, trad. de Ramón Sarró Maluquer, 1ª ed., Paidós Studio, España, 1994, p. 35.

<sup>401</sup> Ob.cit., p. 24.

Debemos aceptar que tales condiciones se presentan, pero se soslaya la indefensión en la que se encuentran desde los campesinos más pobres hasta la mayoría de los productores nacionales con medios de producción inadecuados, debido a la falta de suficiente y constante apoyo político, económico, financiero, jurídico y comercial que los deja inermes frente a la producción y comercialización extranjera, generalmente soportada en medidas proteccionistas estatales que facilitan a los empresarios dominar el mercado y defenderse de la competencia.

A tales factores, se suma la fluctuación internacional de las cotizaciones de los granos, por ejemplo el del café, que afecta el conjunto de la economía nacional, ya que este producto tradicionalmente se ha distinguido como el primer grano de exportación (80% de la producción total); además, se enfrenta a poco consumo interno y a un mercado controlado por los grandes consorcios agrícolas y tostadores de los países consumidores que imponen condiciones de precios y calidad, de ahí que los acuerdos entre países productores se tornan necesarios para limitar las cuotas de venta del producto y abatir el problema de la sobreoferta ocasionada por la producción de 54 países de América, Asia, África y Oceanía, entre los cuales México se ubica como el quinto productor.<sup>402</sup> El café ocupa el segundo lugar en importancia en el sector agropecuario en materia de generación de divisas con aproximadamente 500 millones de dólares anuales, de modo que la caída de los precios en el mercado significa una pérdida millonaria para nuestro país.<sup>403</sup> Las exportaciones correspondientes a febrero de 2002 resultaron inferiores en 12% respecto de las realizadas en el 2001. Si bien, eso representa un problema, debe incentivarse no sólo la producción de café y su

---

<sup>402</sup> Dato tomado del DOF del 25 de febrero de 2002 relativo a las Reglas del Fondo de Estabilización del Café que constituye un mecanismo de promoción y apoyo a los productores durante los ciclos cafetaleros en que el precio internacional se mantenga por debajo de los niveles de referencia contenidos en las reglas, mediante la entrega de recursos económicos recuperables en las épocas en las que el precio del aromático alcanza niveles rentables. Sin embargo, la entrega de tales apoyos a cargo de SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café, debe ser realizada oportunamente a fin de evitar que la crisis que sufren los cafeticultores desencadene conflictos sociales de difícil o apresurada solución.

<sup>403</sup> Correa, Raúl. "Vive el país la crisis más aguda en cafeticultura" en Gaceta UNAM, No. 3477, 20 de agosto de 2001, p.5.

posicionamiento en el exterior, sino la incorporación de valor agregado al mismo; exportamos materia prima que se muele, envasa, etiqueta y comercializa por los países desarrollados que ya procesado lo venden a un valor muy superior, incluso en los mismos países que se produce.

Así como el café, la producción de cualquier otro grano se ve afectado por las fluctuaciones bursátiles y gran riesgo corren con las decisiones que los países desarrollados tomen, ya que afectan a la humanidad entera, bloqueando el desarrollo de la mayoría de los países dependientes de la compra que aquellos hagan de sus productos, de ahí que sea necesario igualmente tomar decisiones oportunas y elegir atinadamente.

Otros males que merman la producción nacional son las plagas y enfermedades, las cuales generalmente se presentan en las zonas donde los productores no pueden acceder a la tecnología y comprar fertilizantes. Ante esta problemática, el citado Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias aplica la tecnología para mejoramiento de semillas criollas y de resistencia a la sequía en el maíz; la creación de variedades de café oro azteca; en variedades transgénicas trabaja en papa, maíz, algodón y hortalizas, y en micropropagación se ocupa de plátano, cocotero, cacao, caña, papa, horticultura, forraje, hule, palma y forestales, y se ha desarrollado una variedad de arroz con mayor rendimiento por tonelada y otra de soya con tolerancia a la mosquita blanca, por citar algunos ejemplos. Sobre este tema, SAGARPA publicó en el DOF del 18 de septiembre de 2002, la NOM-081-FITO-2001, relativa al manejo y eliminación de focos de infestación de plagas, mediante el establecimiento o reordenamiento de fechas de siembra, cosecha y destrucción de residuos. Internacionalmente, durante el 29º periodo de sesiones de la FAO celebrado en Roma, Italia, el 17 de noviembre de 1997, se adoptó la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria cuyo propósito es combatir las plagas y productos vegetales, por ejemplo en los granos, prevenir su diseminación internacional y su introducción en áreas de peligro, aquellas en que los factores

ecológicos favorecen el establecimiento de una plaga además tratar de evitar discriminación arbitraria o restricciones encubiertas al comercio internacional. Fue aprobado por la Cámara de Senadores el 29 de abril de 1999 por decreto publicado en el DOF del 29 de diciembre del mismo año y ratificado el 12 de enero de 2000.

Abasto, como quedó anotado en el primer capítulo es el suministro, la provisión de artículos alimenticios adecuadamente distribuidos y puestos al alcance de la población y de sus recursos económicos. Desde epidemias, inundaciones, sequías, heladas, reducción de la producción que conlleva escasez, carestía, especulación, acaparamiento de los alimentos y la escalada de aumento en diversos productos por falta de otros, así como el desplazamiento de la población, son obstáculos al abastecimiento; para contrarrestarlos es necesario establecer medidas que lo garanticen. Primordialmente es el mercado el encargado del abasto, pero por las consideraciones que más adelante señalaré, no puede dejarse a su libre fuerza, es necesario el importante papel regulador del Estado, de modo que el abasto deba concebirse como responsabilidad estatal que puede y debe auxiliarse de técnicos y profesionistas especialistas en esta materia, de ahí que la Secretaría de Economía opere el Sistema Nacional para el Abasto. Es alarmante la cantidad de productos de importación que componen el abasto nacional, siempre se debe tener presente que un estado dependiente de las importaciones para alimentar a su población, es débil estratégicamente.

El abasto requiere de medios para trasladar los productos del punto de origen al punto de destino sea para distribución o para consumo, en ello el papel del transporte terrestre, fluvial y marítimo así como la conservación y modernización de las vías generales de comunicación en redes de alta capacidad, son relevantes, tanto como la sanidad y conservación de los alimentos durante el trayecto.

Por distribución<sup>404</sup> se entiende la acción y efecto de distribuir que significa dividir una cosa entre varios, dar a cada cosa su adecuada colocación o su destino conveniente. En nuestro país hay producción, pero no se distribuye equitativamente, generalmente es concentrada en las grandes urbes como el Distrito Federal, resultado de la centralización económica que caracteriza al país. Por otra parte, tanto la distribución como el abasto se utilizan como medida de control político, es decir, es el proceso político el que principalmente determina la producción y la distribución de los alimentos así como el acceso a éstos, de modo que se excluye a individuos y grupos sociales. Acertadamente, en la obra Alimentación, Política y Sociedad en América Latina,<sup>405</sup> se destaca la influencia de dicho proceso sobre los recursos totales, agrícolas y alimentarios de una sociedad determinando la distribución de los alimentos; si la nutrición es elemento fundamental para el bienestar físico, las relaciones de poder orientan la distribución del ingreso, factor básico para controlar cuales grupos estarán mejor alimentados y cuales padecerán carencias dietéticas y por tanto, biológicas, lo que trae aparejado diferenciación en salud, estatura y capacidad mental, de ahí la principal pregunta política de la citada obra: quién tendrá el estómago satisfecho y quién no. He insistido en que la nutrición y la alimentación son asuntos diferentes, pero no aparecen suficientemente deslindados en las políticas alimentarias establecidas, reducidas, en su mayoría, a paliar el hambre. Así vista, la eficaz distribución de alimentos, cuyo propósito sea la nutrición, es actividad estratégica y fundamental para un pueblo, de modo que su importancia es aún mayor a la de la mera producción de alimentos, porque sean éstos escasos o abundantes, el desarrollo de una nación depende de la voluntad política de permitir su acceso a todos por igual, en otras palabras, las hambrunas que han padecido millones de seres humanos, no necesariamente se deben a la disminución de la producción.

---

<sup>404</sup> Lexipedia, vol. 2, 1999, p. 8.

<sup>405</sup> Super, John C. y Wright, Thomas C, 1ª edición, FCE, México 1989, pp 10 y 11.

En el sistema de distribución rural, DICONSA y LICONSA juegan un papel determinante, pero se precisa de otras instituciones tanto públicas como privadas, bien estructuradas que atiendan circuitos regionales de distribución, es decir, atender la disponibilidad local, el acceso a la disponibilidad doméstica y la utilización de una variedad de alimentos encabezada por maíz mejorado, y el consumo de granos. Distribución, comercialización, consumo y la orientación del sector salud, deben operar integralmente evitando que sean primordialmente asistenciales. Los circuitos regionales, mediante almacenadoras, pueden ser tan útiles y eficaces que sirvan a otros propósitos como sitios a los que llegue el correo, por ejemplo.

Es importante la distribución y el consumo en los hogares puesto que los niños, especialmente los menores de tres años, y los ancianos son los sacrificados cuando falta el alimento; desde luego, esta situación podría resolverse vinculando significativamente educación con información suficiente y adecuada, sin dejar de lado una mejora sustancial a los salarios de la población, ya que la desnutrición generalmente está ligada a la pobreza; son los bajos ingresos los que acarrear un poder de compra, un consumo cada vez más reducido y ambientes malsanos. Indudablemente que en el consumo de alimentos influye tanto el desarrollo económico de la sociedad de que se trate como los hábitos que ésta tenga, mayores ingresos y educación alimentaria asegurarían una base sólida para alcanzar niveles de nutrición aceptables dentro de la población mexicana.

Comercialización es acción y efecto de comercializar que significa dar a un producto agrícola, industrial, o de otro tipo, condiciones y organización comerciales para su venta.<sup>406</sup> El grado de concentración empresarial en la comercialización de alimentos es creciente en el mundo, de tal suerte que el modelo de la oferta ha sido cambiado por el de la demanda que las grandes firmas comerciales tienen sobre los productores; el sistema tradicional, por efecto de la globalización, se ha modificado, sirva el ejemplo de la tortillería dentro del

<sup>406</sup> Lexipedia, vol. 1, 1999, p. 506.

supermercado o su venta empaquetada, o los “días de tianguis”, o los productos que introducen una nueva actitud en los consumidores, “los *delikatessen*”. Los supermercados tienen capacidad integradora a nivel internacional, que no pueden alcanzar las tiendas de abarrotes o los mercados tradicionales pequeños, incluso adaptan las nuevas tecnologías al proceso de compra de modo que podemos servirnos del internet para adquirir los productos que se necesiten. La construcción de grandes supermercados y tiendas de autoservicio es acelerada y a decir de López Rosado<sup>407</sup> se acompaña de la política empresarial de operar con grandes volúmenes de compra, generalmente realizados directamente al productor o recibidos en consignación, lo que les permite ofrecer precios reducidos en comparación con el pequeño comerciante. Paradójicamente el comercio que se ofrece a la población de bajos recursos suele ser más caro, lo que viene a sumarse a la escasez de productos básicos en las zonas rurales y la especulación de los de origen industrial. El fomento y estímulo en la formación de cooperativas de productores y consumidores, dispuesta por la Constitución debe reconsiderarse dentro de las políticas públicas, como un medio eficaz de compras al por mayor a precios más bajos y coadyuvante hacia una efectiva distribución.

El comercio agrícola no ha crecido en la proporción del comercio en general, Julio Boltvinik<sup>408</sup> lo explica a partir de las diferencias de la agricultura y la industria, la primera trabaja con material vivo, por tanto, se cuida y estimula el proceso biológico natural de crecimiento de las plantas donde éstas se encuentran, en contraste, en la industria, los objetos del proceso del trabajo son inertes (fibras, metales, granos cosechados); el trabajo en la agricultura se sujeta a las reglas del proceso biológico, por tanto, está constreñido espacial y temporalmente, lo que no acontece en la industria cuyos procesos pueden ser continuos, 365 días al año; en cambio, en la agricultura son estacionales, de ahí la gran variedad de formas de producción presentes en ella, además al ser estacional, se agrega el problema de la manutención del asalariado, a diferencia

---

<sup>407</sup> El Abasto de Productos Alimenticios en la Ciudad de México, 1ª edición, FCE, México 1988, pp. 551 y 552.

<sup>408</sup> La Jornada “Economía moral, hacia una teoría de la pobreza rural”, 14 de junio de 2002.

de la industria en la que el trabajador produce todo el año. A decir de este analista, Estados Unidos, Europa y Japón protegen a los productores familiares de la competencia exterior y les otorgan subsidios para que puedan tener un nivel de vida digno, en lo que para él representa un reconocimiento oficial a su derecho de vivir dignamente como productores agrícolas independientes frente a sus competidores industriales que sólo asumen el costo de la mano de obra efectivamente utilizada. Razón le sobra a este autor al señalar que cuando este derecho no se reconoce, se condena a los campesinos a la pobreza permanente e itinerante y si a ello se agregan las barreras a los productos agrícolas nacionales mantenidas por los gobiernos de los países desarrollados, mientras estas no disminuyan, el combate a la pobreza y las políticas de distribución y comercialización no tendrán el éxito esperado.

Para Recalde, mejorar los sistemas de comercialización en nuestro país incluye, además de los productos alimentarios, los insumos necesarios para su producción, la maquinaria y equipo diversos para la pequeña, mediana y gran producción. Con una mejora sustancial se obtienen menos pérdidas por deterioro, mayor abastecimiento y una baja en el precio de los alimentos, ventajas que repercuten en el mejoramiento nutricional de la población, por tanto, recomienda que la política alimentaria y nutricional, entendida como la orientación de las actividades del campo alimentario y nutricional hacia la satisfacción de las necesidades mínimas de nutrición de los diversos grupos humanos dentro del marco establecido en los planes de desarrollo económico y social, se enfoque a los siguientes aspectos:

- a. Manejo adecuado de alimentos para evitar pérdidas y desperdicios;
- b. Regulación del precio de los alimentos en su relación con la demanda, asegurando una oferta suficiente y equilibrada, y
- c. Mejoramiento de la estructura de comercialización, especialmente importante en la distribución de alimentos a lo largo del país.

En su opinión las elevadas pérdidas sólo reflejan una infraestructura de comercialización obsoleta y deficiente que no cuenta con instalaciones para conservar productos de acuerdo a su perecibilidad, que opera con transportes inadecuados y sin refrigeración ni ventilación, que almacena en bodegas desprovistas de equipos básicos, que se oferta en mercados descontrolados y sin la suficiente higiene, y cuya transportación acusa deficiencias en caminos y carreteras, cuadro que se agrava si la tecnología y la industria de alimentos no participan directamente en el proceso de oferta alimentaria.<sup>409</sup>

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable dispone, en su artículo 104, los lineamientos de la política de comercialización agropecuaria y demás bienes y servicios que se realicen en el ámbito rural, mediante la coordinación de dependencias y entidades, de los agentes de la sociedad rural y sus organizaciones, con el fin de lograr una mejor integración de la producción primaria con los procesos de comercialización, acreditando la condición sanitaria, de calidad e inocuidad, el carácter orgánico o sustentable de los productos y procesos productivos y elevando la competitividad de las cadenas productivas así como el impulso a la formación y consolidación de las empresas comercializadoras y de los mercados que permitan asegurar el abasto interno y aumentar la competitividad del sector en concordancia con las normas y tratados aplicables a la materia. En el artículo 105 se desglosan en diez fracciones los propósitos de esta política, entre otros, el establecimiento de reglas claras y equitativas para el intercambio de productos ofertados; dar certidumbre a los productores para reactivar la producción; estimular la productividad y estabilizar los ingresos; propiciar un mejor abasto de alimentos; evitar las prácticas especulativas, la concentración y el acaparamiento de los productos agropecuarios; fortalecer empresas comercializadoras y de servicios de acopio y el almacenamiento así como fortalecer el mercado interno y la competitividad de la producción nacional.

---

<sup>409</sup> Ob. cit., p. 116 y 117.

Para lo anterior, La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable con la participación del Consejo Mexicano elaborará el Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los agentes rurales.

Comprendido dentro de los programas de Alianza para el Campo el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales se integra por cuatro subprogramas y apoyos complementarios, que no subsidios, a saber:

*Subprograma de Apoyos Directos a Granos Básicos y Oleaginosas*, cuyo objetivo principal es entregar apoyos directos a los productores de excedentes de cosechas y con problemas de comercialización.

*Subprograma de Apoyos en la Conversión de Cultivos*, se busca sustituir cultivos con sobreoferta en el mercado regional por cultivos con demanda insatisfecha.

*Subprograma de Apoyos a la Pignoración*, su objetivo es facilitar a los productores o compradores, la venta espaciada o compra para consumo posterior, de la producción con problemas de comercialización, a través de apoyar los costos financieros y de almacenaje.

*Subprograma de Apoyos Directos a la Cobertura de Precios Agrícolas*, apoya a los productores o compradores que utilicen el instrumento de cobertura de precios agropecuarios.

*Apoyo Complementario para la Exportación y/o Cabotaje o Flete Terrestre* (ferroviario o autotransporte), dirigido a promover la colocación de excedentes de producción estacional en el mercado exterior y en zonas consumidoras del país alejadas de las zonas de producción cubriendo la movilización y maniobras. La atención al comercio exterior agropecuario mediante Acuerdo publicado en el DOF el 16-III-01 se delegó a favor del titular del órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

*Apoyo Complementario para la Agricultura por Contrato*, fomenta y promueve la celebración de contratos de compraventa de granos y oleaginosas,

es decir, los apoyos a los productores se otorgarán "exclusivamente a través de contratos individuales"<sup>410</sup>.

*Apoyo Complementario para Granos de Consumo Pecuario*, su objetivo es reducir el congestionamiento del mercado y fortalecer la integración de las economías agropecuaria regionales y el desarrollo de las cadenas agroalimentarias.

Cabe agregar que en el primer trimestre del año 2003, el Ejecutivo tiene proyectado presentar al Congreso de la Unión dos iniciativas, una de ellas, la Ley de Almacenamiento Rural, tendiente a facilitar el acceso a créditos a la comercialización de productos agropecuarios y la segunda, la Ley Federal de Información a la Comercialización de Alimentos para Consumo Humano y Animal.

Las empresas comercializadoras, las encargadas del abasto, las distribuidoras tienen que ser puestas bajo vigilancia gubernamental por causa de interés público. Conjuntamente con los apoyos al campo y a la pesca, la participación de la empresa privada debe asegurarse a través del establecimiento de una política alimentaria y nutricional que no sólo apoye, sino incentive y subsidie a productores y consumidores. Las zonas rurales y las zonas urbanas rezagadas ameritan incrementar el volumen de su comercialización y la diversificación de productos básicos, mediante el estímulo a pequeños y medianos comerciantes, apoyándoles además con capacitación y asistencia técnica en materia de comercialización y en estrecha vinculación con las centrales de abasto o almacenadoras más cercanas, si esto se agrega al estímulo de la producción nacional de productos básicos se eficientaría el comercio público en su conjunto. Además, mejorar la productividad agropecuaria y pesquera proveería mayor capacidad económica para adquirir bienes de capital y materias primas industriales en los sitios en que no se dispone de ellos o se dispone precariamente.

---

<sup>410</sup> Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial. SAGARPA y SE, noviembre 2002, p. 9.

## 7.6 LIBRE MERCADO

Antes de abordar el estudio del libre mercado, sería conveniente un acercamiento a las teorías promotoras de las bondades del mercado que puede hacerse a través del magnífico trabajo de síntesis de Ernesto Garzón Valdés<sup>411</sup> quien evalúa el mercado desde la perspectiva de la justicia a partir de dividir las teorías que le justifican, en dos grandes grupos:

A. El de las llamadas justificaciones pragmáticas o consecuencialistas; en las cuales el mercado tiene un valor derivado y contingente, en este grupo es que pueden incluirse las siguientes corrientes argumentativas:

El argumento de la eficiencia. Los mecanismos del mercado son el instrumento más adecuado para obtener los bienes necesarios para sobrevivir y que nosotros mismos no podemos producir. Tiene gran importancia moralmente práctica dada las utilidades que genera (de la bondad económica del mercado se infiere su bondad ética); el ejemplo clásico es el teorema de Coase<sup>412</sup>, en el que los factores de producción son pensados como derechos.

a) El argumento que sostiene que la libertad económica asegurada por el mercado libre en el que hay diversidad y no exigencia de preferencias, es un medio indispensable para lograr la libertad política, de ahí que contribuya a disminuir tensiones sociales. A mayor mercado mayor libertad individual, premisa derivada de que el mercado representa armonía y consenso y el Estado imposición y conflicto; más aún, mercado y democracia tienen una relación directa al pretender la mayor libertad individual posible en un contexto social.

b) Aquellos que ven en el mercado la "mano invisible"<sup>413</sup> coordinadora de los objetivos particulares en beneficio de la comunidad, así ya no es el fin

<sup>411</sup> "Mercado y justicia" en *Isonomía*, vol. 2, ITAM-Fontamara, México, abril 1995, pp. 7-28.

<sup>412</sup> Aquel conocido ejemplo de la fábrica que contamina el ambiente y daña a los habitantes.

<sup>413</sup> No quiero dejar pasar de lado las interesantes reflexiones de Noam Chomsky sobre los argumentos de Adam Smith, al que califica de precapitalista y anticapitalista de raíces ilustradas quien pretendía que en condiciones de perfecta libertad, un mercado conduciría a la igualdad de condiciones, a lo que no nos hemos acercado ni remotamente; opuesto a la concentración de poder que observaba a su alrededor: el sistema feudal, la iglesia y la monarquía, no pudo prever otras formas de concentración. Su doctrina está enraizada en la Ilustración y en las instituciones existentes que se preocupaba por aspectos como la comprensión, la

personal del que interviene en el mercado sino aquel en el que todos, felizmente, obtienen lo que deseaban.

- c) Otro argumento es que el mercado confiere a las personas, sobre la base de sus posibilidades, la libertad para elegir, manifestada a través del intercambio de derechos de propiedad.
- B. El de la justificación deontológica del mercado. El mercado vale por sí mismo en tanto es el resultado de la práctica de principios fundamentales como son los vinculados con la defensa de la propiedad y la libertad. Esta justificación presenta dos corrientes:
- a) El mercado es bueno en sí mismo, su bondad radica en el acuerdo mutuo, ya en el estado de naturaleza existen relaciones de mercado, los individuos participantes podrían haber sido desiguales por su riqueza y fortaleza, pero eran iguales en el intercambio mismo, es el mecanismo de intercambio de lo mío y lo tuyo lo que confiere el marco de igualdad, pero a causa del afán humano de acrecentar los intereses personales y la tendencia a no reconocer los derechos de propiedad, al aumentar considerablemente la población, se hizo necesario el Estado político, cuya función es garantizar el libre juego de las reglas del mercado cuando éste fracasa, sea porque sus reglas no son respetadas o porque la competencia es insuficiente para crear bienes públicos.
  - b) El mercado es bueno porque a él se concurre como consecuencia del ejercicio de derechos indiscutibles: la libertad individual y su manifestación en el derecho a disponer de su propiedad. Propiedad y libertad van unidas. Es una teoría que legitima la apropiación rechazando toda restricción al derecho individual de propiedad y que requiere de un orden económico capitalista.

---

solidaridad y la benevolencia, en su mayor parte autocráticos. “Todo esto se disolvió por el impacto de un tipo de ideología capitalista que implica aplicar el capitalismo a los demás, pero la protección a uno mismo”, lo que acabó con los aspectos humanitarios de la Ilustración. Cfr. Lucha de Clases..., ob. cit., pp. 132-134.

A'. En la crítica de la plausibilidad de las justificaciones pragmáticas o consecuencialistas Garzón Valdés analiza lo siguiente:

Es una versión radical, considerar que los derechos son factores de producción y por lo tanto pueden ser intercambiados, vendidos y comprados. Bajo el argumento de la eficiencia se puede llegar a justificar las formas más radicales de explotación y poner en duda toda autodefensa hasta que no se aclaren los costos de producción que ella implica (en referencia al conocido teorema de Coase).

Respecto a la relación entre mercado y democracia debe tomarse en cuenta que es posiblemente más complicada de lo que se supone. La democracia no garantiza necesariamente el éxito económico en el mercado ni las crisis económicas prolongadas en sistemas de mercado acarrear el derrumbe de la democracia. Garzón Valdés admite como acierto que en el mercado el poder está dispersado, pero no es claro que esta dispersión se realice de la misma manera requerida por la democracia: una persona, un voto, ya que varias empresas pueden presionar al Estado hasta hacerlo renunciar a las políticas de beneficio social:

"El poder económico que confiere el mercado a determinados grupos sociales puede afectar gravemente la igualdad fáctica de las personas hasta el punto de volverse irrelevante la igualdad jurídica, favoreciendo la influencia de los económicamente poderosos en la toma de decisiones de legisladores y jueces. La relación entre mercado y democracia es, pues, menos directa y necesaria que lo que parecen suponer los partidarios incondicionales del mercado."<sup>414</sup>

Frente a la tesis de Robert Nozick según la cual "cuanto menor Estado tanta mayor libertad individual", Garzón Valdés prefiere tomar partido por aquella otra de Émile Durkheim: "un Estado fuerte defiende mejor la libertad individual".

---

<sup>414</sup> Garzón Valdés, ob. cit., pp. 16-17.

Respecto de la aplicación de la "mano invisible", apoyado en Gibbard, opina que en los mercados reales no se dan las condiciones idealizadas para que produzca sus efectos, no todo lo que importa procede del consumo privado de bienes, la información no es perfecta, los bienes no son divisibles infinitamente ni los agentes económicos son perfectamente racionales, además:

"... los costos de las transacciones no son nunca iguales a cero sino que hay que tener en cuenta los costos de comunicación, información y de control jurídico. Estos últimos resultan del propio comportamiento de los individuos en el mercado real y de la creación del Estado..."<sup>415</sup>

A todo ello se agregan las externalidades, los efectos tanto negativos como positivos, respecto a terceros que no participan en una transacción y que amerita la intervención estatal, y por el otro lado, la producción de bienes públicos. Bajo este análisis la propuesta de Coase no satisface un mínimo de justicia. Respecto a que el mercado confiera la libertad de elección, esto sería económicamente bajo un sistema de precios que no surge únicamente de un sistema de intercambio libre; también puede presentarse en economías controladas estatalmente. Y no hay que soslayar que la mejora en la calidad de vida no depende sólo de un sistema de precios sino de la capacidad adquisitiva de las personas que aquel no puede asegurar.

B'. En cuanto a la justificación deontológica del mercado, Garzón Valdés prefiere abandonarla. "No es que el mercado sea algo bueno en sí mismo sino que su valor depende de los bienes primarios que permite alcanzar o garantizar... es un valor instrumental"<sup>416</sup> En su confrontación con las ideas 'neoliberales' comparte con ellas la idea de que la manifestación de la persona y su autonomía en actos voluntarios son bienes primarios que han de estar enmarcados dentro de un sistema democrático – representativo, pero difiere de ellos, en que no consideran las consecuencias de aplicar esas premisas a la relación mercado –

---

<sup>415</sup> Idem, p. 17.

<sup>416</sup> Idem, p. 23.

democracia. Si se admite como cree que es lo correcto que "el mercado es el ámbito del consenso éticamente aceptable, es obvio que no todo puede ser objeto de la negociación mercantil".<sup>417</sup> Este ceñirse a la ética es necesario porque cuando en una democracia no existen límites al consenso mayoritario (derechos irrenunciables o no intercambiables en determinadas situaciones), deviene su destrucción, algo parecido ocurre con la falta de límites al mercado; no todos los bienes pueden ser llevados a él, las consecuencias serían, dadas las diferencias de capacidades, talentos y habilidades, la eliminación de los participantes y el establecimiento de monopolios. Es la idea del *coto vedado*, que junto con los *deberes positivos generales* (asistencia al prójimo, un actuar altruista, la protección social del Estado) y con el *paternalismo éticamente justificado* (siempre que el destinatario sea un incompetente básico y su objeto sea evitar un daño y no con la intención de manipulación) son los tres elementos que Garzón Valdés propone como marco a la libre práctica de la actividad mercantil, lo que supone que quedó sujeto a restricciones iniciales derivadas de la intervención del Estado.<sup>418</sup>

Lo que puede ser objeto de transacción en el mercado es todo aquello que no esté en el coto vedado. Mercantilmente vale el acuerdo de las partes siempre que no sean incompetentes básicos y se respeten no sólo los deberes negativos sino también los positivos. Son elementos que refuerzan el poder del control del Estado. El ámbito del mercado es lo negociable y acordable y lo negociable y acordable no puede ser decidido en el mercado sino que requiere la aceptación de un sistema normativo superior. No se infieren valores de la actividad incontrolada del mercado.<sup>419</sup>

Mercado libre es entendido por Ruth Zimmerling como:

"...el lugar donde, por el libre juego de la oferta y la demanda, se determina la *distribución* de los bienes entre productores y consumidores... [es] todo

---

<sup>417</sup> Idem, p. 24.

<sup>418</sup> Cfr. pp. 22, 25 y 27.

<sup>419</sup> Idem, p. 28.

un *sistema* básico para la asignación de bienes en una sociedad... es una abreviación para designar el "sistema económico del mercado libre"... es más bien un *mecanismo* o *procedimiento* en el que la *voluntariedad* de la oferta y la demanda -es decir, la *libertad* de entrar en el mercado, de realizar transacciones en él, o de salir de él- determina los precios de los bienes intercambiados y, con ello, la producción y la distribución de estos bienes".<sup>420</sup>

Para esta autora el mercado tiene, por lo menos, una función doble, determina tanto la producción como la distribución caracterizada por la libertad de los participantes aunque ello no significa que la institución del mercado sea suficiente para que haya justicia social.<sup>421</sup> El mercado entendido como mecanismo puede servir como institución social aceptable -quizás incluso la más justa posible- en la medida en que promueve la persecución libre de las preferencias de las personas dentro de un marco de comportamientos restringido por los deberes y obligaciones con los demás impuesto por la justicia que es anterior al mercado y su funcionamiento. La pregunta es ¿la idea de bienestar es la misma para todos?.

Un mercado libre produce necesariamente desacuerdos, deja la distribución en manos de individuos, y muy probablemente de unos cuantos individuos, e implica consumir de la manera que ellos decidan carente de significado social, razones suficientes para la intervención del Estado a través del gobierno que, al contener monopolios o nuevas formas de dominación, intenta servir a la justicia que el mercado en sí mismo no produce, pues su fin no es la igualdad ni la equidad, por el contrario una de sus características es la dependencia, la provisión de bienes sin importar su distribución equitativa así como la concentración de la riqueza, progreso, es verdad, pero sólo para algunos. No se trata de abolir el mercado, tiene sus virtudes, es algo surgido de, por y

---

<sup>420</sup> "Mercado libre y justicia social" en *Isonomía*, vol. 2, ITAM-Fontamara, abril, México 1995, p. 57.

<sup>421</sup> *Idem*, pp. 58 y 58.

para las necesidades humanas, en algún momento alguien necesitó de los satisfactores que otro producía, vendía u ofrecía a cambio de algo, por tanto retomando a Garzón Valdés no es algo bueno en sí mismo, "su valor es instrumental", pero sí es necesario regularlo y es el Estado, quien puede y debe hacerlo como principal promotor del bienestar general, de ahí que su intervención sea indispensable para contrarrestar los efectos de un mercantilismo avasallador y permitir la participación de todos, grandes, medianos y pequeños. Además ha de intervenir porque requiere de seres pensantes y creativos que pujen juntos hacia el desarrollo.

El mercado no es tan libre como se promociona, precisamente los gobiernos de países desarrollados que apuran la apertura del mercado en otras latitudes, entiéndanse zonas subdesarrolladas con todo y sus recursos naturales, apoyan para sí amplios márgenes de proteccionismo, de lo cual Estados Unidos es una muestra, para este poderoso país el subsidio a la fructosa, la leche, lo agrícola en general, entre otros temas como el del transporte, es seguridad, y Europa hace lo propio protegiendo sus áreas rurales y su producción. En esas economías el proteccionismo está íntimamente ligado al crecimiento; la lectura para las economías en desarrollo es que la estrategia de libre mercado por sí sola no ayuda a cruzar el umbral del desarrollo, es necesario el mercado protegido, lo que tenemos que aprender de Estados Unidos es que se ocuparon en atender su mercado interno para luego comercializar el excedente. En nuestra experiencia, la apertura indiscriminada de la frontera trajo como consecuencia la caída del campo mexicano frente a un sistema de comercio internacional orientado en beneficio de unos pocos que influyen en el destino de muchos. En el progreso de nuestro país es preciso que los gobernantes mexicanos procuren alcanzar estabilidad en la agricultura y que la defiendan de la competencia desleal que imponen los países industrializados que, además, son los grandes productores y exportadores de alimentos.

Una de las facetas del libre mercado, en los países subdesarrollados, se asocia a una acelerada privatización que para Noam Chomsky significa el regalo de los bienes públicos a cambio de una fracción de su valor siempre que sea a los partidarios de los gobernantes en turno. De modo que el libre mercado ignora políticas estatales para los pobres y provee protección estatal a los ricos.<sup>422</sup>

Para la clase media popular, abrir el mercado nacional satisface la curiosidad y el gusto por la variedad de artículos y mercancías de allende las fronteras, pero la masa consumidora que ha incorporado a su dieta gran cantidad de esos artículos, en su gran mayoría desconoce que nuestros productos ni se exhiben ni se compran en una magnitud proporcional en el extranjero y que la industria mexicana está prácticamente desmantelada.

#### 7.7 INTERMEDIACIÓN

La producción agrícola colonial se sujetaba al sistema de haciendas y así continuó durante el porfiriato; pero la época liberal le dio gran fuerza a los caciques surgidos de los delegados políticos (prefectos, alcaldes y recaudadores) que confrontaron y limitaron a los hacendados y tomaron el carácter de autoridad pública. El campo no resultó beneficiado con ninguna de ellas, manteniéndose la injusticia en él. Los caciques dirimían situaciones entre indígenas y hacendados y hasta eran intermediarios entre el ejército y la iglesia exigiendo para ello prebendas y extorsiones. De más está decir como tal conducta permeó a las capitales de las entidades federativas y al gobierno de la República,<sup>423</sup> así el intermediario cobró carta de naturalización no sólo en las actividades mencionadas sino en todo aquello relacionado con la economía, tornándose poderoso, más aún en las zonas subdesarrolladas.

Generalmente se ubica entre el fabricante y el detallista y puede pensarse que realiza una función socialmente necesaria, aunque el descuido de las

---

<sup>422</sup> Lucha de Clases..., ob. cit, pp. 45 y 49.

<sup>423</sup> Cfr. Castrejón Díez, Jaime. Las Ópticas de la Historia, Cuadernos de la búsqueda, p. 51 a 53.

cadenas de distribución lleva a costos económicos y sociales muy elevados, entre ellos el intermediarismo, intermediación excesiva o no vigilada que propicia encarecimiento de los artículos de consumo necesario en su camino al consumidor, mientras que el cultivador suele recibir pagos muy por debajo de su valor. Como ejemplo, cito al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable<sup>424</sup>, documento en el que se ubica a las actividades pesquera y acuícola rezagadas en organización y capacitación, lo que ha frenado su eficiencia, rentabilidad e integración a lo largo del proceso productivo dejando en manos de los intermediarios, la distribución y comercialización de los productos pesqueros y acuícolas, así los intermediarios concentran la producción en unos cuantos mayoristas controladores del mercado desde el precio en playa hasta el pagado por el consumidor final, destinándose al productor sólo una pequeña parte.

No obstante, el único capaz de detener a la intermediación exacerbada es el Estado, es su responsabilidad proveer los mecanismos para que la intermediación no se convierta en el negocio principal en torno a cualquier actividad; es preciso estimular a los productores en la distribución adecuada de sus productos estableciendo, sea el caso de la pesca, congeladoras suficientes y estratégicamente ubicadas, apoyar la compra de contenedores refrigerantes para el traslado del producto y vigilar cuidadosamente las costas mexicanas para evitar el saqueo de que son objeto, apoyar la comercialización tanto en el mercado interno como en el exterior así como incentivar la ingesta nacional de pescados y mariscos de alta calidad nutricional.

## 7.8 MONOPOLIO Y PRÁCTICA MONOPÓLICA

Un monopolio de mercado garantiza cuantiosas ganancias a empresas nacionales o transnacionales, sobre todo mediante precios que puede llevarles al control de países empobrecidos, generalmente a través de aplicaciones industriales y las más de las veces con insumos o materia prima o productos

---

<sup>424</sup> Ob. cit., p. 29.

agrícolas primarios de países subdesarrollados. El papel que desempeñan es altamente importante en la economía no sólo nacional sino mundial y frente a ellas poco pueden hacer las pequeñas o medianas empresas; tal es su influencia que es práctica proscrita y sancionada por la mayoría de los órdenes jurídicos. En varias partes de esta tesis me he referido a los monopolios y a las prácticas monopólicas, sea la prohibición constitucional referida en el capítulo segundo o la intervención de la Secretaría de Economía y uno de sus órganos desconcentrados, la Comisión Federal de Competencia así como a la Procuraduría Federal del Consumidor en el capítulo cuarto. Solo agregaré que debemos estar alertas porque el impulso dado al comercio tanto interior como exterior está produciendo hechos y fenómenos que afectan a los que carecen de medios para producir y sobre todo para acceder a los bienes producidos que satisfagan sus necesidades, y que los Estados, a través de los gobernantes, deben tomar las medidas correctivas para evitar que los monopolios y las prácticas monopólicas u otros fenómenos similares representen el sojuzgamiento del ser humano ya que, como es sabido, el control de los alimentos usados política y diplomáticamente representa presiones severas y contrarias al interés nacional, a eso hay que agregar la muerte por inanición o por desnutrición de millones de personas, según lo informa la FAO, en porciones tanto del continente africano como del americano y del asiático, lo cual sería posible evitar con acciones gubernamentales que atemperaran el poderío de los grandes consorcios nacionales e internacionales o a través del convencimiento de que la distribución de la riqueza debe servir al ser humano, de mayor importancia que la de los bienes materiales, pues no cabe en la conciencia de los que apreciamos los valores de la humanidad, el acaparamiento de los satisfactores primordiales.

Es posible con los medios a disposición de los gobernantes de los países más poderosos y con los de las organizaciones mundiales, investigar si los monopolios o prácticas monopólicas prohibidas han adoptado otras formas, pero con la misma finalidad, la explotación de los seres humanos a través de sus

necesidades fundamentales como la alimentación acompañada de los nutrientes recomendados por los organismos especializados nacionales e internacionales.

## 7.9 DUMPING Y SUBVENCIONES

*Dumping* y subvenciones constituyen prácticas desleales del comercio internacional presentes en los productos agrícolas y que generan graves distorsiones en los mercados. Son conductas que realizan empresas productoras situadas en el extranjero, al vender determinadas mercancías a importadores ubicados en el territorio nacional a precios inferiores a su valor normal en el caso de *dumping*, o en condiciones de subvenciones otorgadas en el país de origen o de procedencia del bien de que se trate, y cuyos efectos causan o amenazan causar daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares de importación, por lo tanto, la defensa ha de ser oportuna. La legislación mexicana en esta materia está integrada principalmente por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ambos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, instrumentos que pretenden proveer seguridad jurídica a los agentes económicos nacionales relacionados con el intercambio internacional.

*Dumping* es un término acuñado en el ámbito internacional, en lengua hispana equivale a discriminación de precios. Es una práctica común de las empresas exportadoras, consiste en la introducción de mercancías en el territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, valor que se define como el precio de ventas internas en el país exportador, el precio de exportación a un tercer país, o el valor reconstruido en el país exportador, este último es un precio que se calcula a partir de la suma del costo de manufactura, los gastos generales y un margen de utilidad razonable.

El valor normal se compara con el precio de exportación de las mercancías de que se trate y cuando la comparación arroja una diferencia, se presenta la

discriminación de precios, ese monto se conoce por el nombre de margen de *dumping* que es la referencia máxima en que se basará la cuota compensatoria. Generalmente, tal comparación se hace a nivel *ex works*, es decir, el precio de la mercancía puesta en la puerta de la fábrica.

Subvención o subsidio es cualquier transferencia del erario a un particular para su beneficio, sea directa o indirecta y explícita o implícita. Transferencia explícita implica una erogación de fondos públicos como sucede con las infusiones de capital, las asunciones de pasivos y los pagos que incrementan los precios observados por los agricultores. Las implícitas disminuyen la recaudación fiscal, por ejemplo, las exenciones y los reembolsos de impuestos, la concesión de préstamos por parte de bancos estatales a tasas preferenciales y el suministro de bienes y servicios como agua, electricidad o gas natural a precios inferiores a los del mercado.

Por los efectos del *dumping* o el uso de las subvenciones, la industria nacional sufre un deterioro importante, sea disminución real o potencial en los niveles de producción, de las ventas, de la participación en el mercado, de empleos o de beneficios, entre otros; incluso dañan la producción nacional si se obstaculiza el establecimiento de una nueva industria. Tales efectos se contrarrestan, principalmente, con la imposición de cuotas compensatorias, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando el deterioro se deba a las importaciones investigadas; no obstante, también existen las medidas de salvaguarda que son aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras con las de producción nacional, su objeto es prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales; podrán consistir en aranceles específicos (generalmente a una tasa del 20%) o *ad-valorem* así como permisos previos o cupos máximos, y sólo se impondrán cuando la Secretaría de Economía haya constatado, mediante una investigación administrativa (búsqueda, registro y análisis de información contable, económica y

financiera, en 210 días hábiles máximo) que las importaciones han aumentado en tal cantidad y condiciones que causan o amenazan causar daño serio a la producción nacional.

En adición a lo ya mencionado en el capítulo quinto, las medidas de salvaguarda pueden ser bilaterales o globales; las primeras se refieren a las medidas acordadas con algún socio comercial en forma bilateral, en tanto que las segundas conciernen a las permitidas por la Organización Mundial del Comercio. La vigencia de las medidas de salvaguarda depende del acuerdo internacional o tratado correspondiente, en el que, igualmente están establecidos mecanismos de solución de controversias. Las salvaguardas de la OMC serán de cuatro años, con posibilidad de prórroga en casos justificados. El establecimiento de salvaguardas puede dar lugar a la compensación a los países exportadores afectados, se trata de beneficios comerciales equivalentes al perjuicio causado por dichas medidas.<sup>425</sup>

Numerosos son los ejemplos de investigaciones antidumping, una de ellos lo es la correspondiente al arroz blanco grano largo originario de E. U., independientemente del país de procedencia, solicitada por el Consejo Mexicano del Arroz aduciendo prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios, afectando al arroz blanco nacional "milagro filipino" o "tipo Morelos". Otro ejemplo son las importaciones de carne de bovino congelada en canal o media canal o en trozos sin deshuesar o deshuesada, procedente de la Unión Europea, específicamente de Alemania, Bélgica, Dinamarca; España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en cuanto a prolongar la aplicación de la cuota compensatoria como prevención del daño a los productores nacionales. Otro más, las importaciones de manzana de mesa *red delicious* y

---

<sup>425</sup> Tanto en el significado como en las características descritas me basé en el documento Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda, elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, dependencia responsable de la administración del sistema de defensa contra prácticas desleales.

*golden delicious* que afectan a los productores nacionales, principalmente de Chihuahua, Zacatecas, Durango, Querétaro, Coahuila y Nuevo León. Tanto la solicitud como la resolución que le recaiga y la exhaustiva investigación, deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Uno de los casos más notorios ha sido el del conflicto azúcar-fructosa, el 28 de noviembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la confirmación de las resoluciones que impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa (jmaf). Importadores y exportadores promovieron la instalación de un panel conforme al TLCAN; solicitaron en tres ocasiones la revisión anual de las cuotas compensatorias; se derivaron juicios de amparo (algunos fueron sobreseldos, otros se resolvieron a favor de las empresas importadoras) así como de nulidad y, paralelamente, el gobierno de EU solicitó en dos ocasiones el establecimiento de un grupo especial en la OMC. De tal conflicto haré una síntesis:

- a. 23 - I - 1998, La SE publicó en el DOF la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF originaria de EU, independientemente del país de procedencia.
- b. La SE dictaminó que en el período investigado, del 1º al 31 - XII - 1996, las importaciones se realizaron en condiciones de discriminación de precios y se presentó la amenaza de daño a la industria nacional azucarera, en consecuencia se concluyó imponer cuotas compensatorias definitivas modificándose la resolución preliminar publicada en el DOF del 25 - VI - 1997.
- c. 20 - II - 1998, ocho empresas reclamantes (Archer Daniels Midland Company, Almidones Mexicanos, S.A. de C.V., Cargill de México, S. A. de C.V., Cargill, Inc. Cerestar USA, Inc, Corn Products International, Inc., A.E. Staley Manufacturing Company y Corn Refiners Association) presentaron ante la sección mexicana de los secretariados del Tratado de Libre Comercio, la solicitud de revisión.
- d. Se instaló un panel binacional, caso MEX-USA 98 - 1904 - 01 con fundamento en el artículo 1904 del TLCAN.

- e. 1º y 6 – IV – 1998, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (CNIAA), la autoridad investigadora, el autodenominado Grupo Ad-Hoc de la Industria Refresquera y Arancia Corn Products, S.A. de C.V., respectivamente, presentaron su aviso de comparencia en el panel.
- f. 21 – IV – 98, la autoridad investigadora entregó al secretariado el expediente en sus versiones confidencial y no confidencial así como el índice correspondiente.
- g. Durante el procedimiento de revisión ambas partes suscitaron diversos incidentes sobre la calidad de abogados de los representantes legales de los participantes, información privilegiada, causahabencia de Corn Products International, Inc., y acceso a la información confidencial.
- h. 8 – IX –1998, EU solicitó el establecimiento de un grupo especial según el procedimiento previsto ante la OMC, para que examinara la compatibilidad de la medida *antidumping* definitiva de México.
- i. 25 – XI – 1998, el Organo de Solución de Diferencias (OSD) decidió establecer un grupo especial encargado de examinar, a la luz de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, la investigación realizada por la autoridad mexicana para que se formularan las recomendaciones del caso. El grupo quedó constituido el 15 – I – 1999.
- j. 24 – II – 2000, el Organo de Solución de Diferencias adoptó el informe y las recomendaciones del grupo especial, que concluyó que la imposición por parte de México de cuotas compensatorias era incompatible. En consecuencia, el grupo especial y el OSD recomendaron que México presentara su medida de conformidad con las obligaciones que le imponía el Acuerdo *Antidumping*.
- k. 22 – VIII – 2000, la autoridad investigadora solicitó al panel del TLCAN la terminación de la revisión de la resolución final en virtud de que el 14 – I – 2000, el grupo especial del órgano de Solución de Diferencias de la OMC, emitió su informe definitivo, en el sentido de que la aplicación de las cuotas compensatorias era incompatible con los requisitos del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

- l. Al informe definitivo del grupo especial de la OMC, la autoridad investigadora daría cumplimiento en un plazo que no excedería del 22 – IX –2000. El 20 – IX – 2000 se publicó en el DOF, la resolución final que modificó a su similar de la investigación antidumping sobre las importaciones de JMAF, que el 21 – IX – 2000 se hizo del conocimiento del panel binacional. México procedió a devolver las cuotas provisionales aplicadas a las importaciones y las garantías presentadas para el pago de cuotas provisionales durante el periodo comprendido entre el 26 –VI – 1997 y el 23 – I – 1998; pero, ratificó su conclusión de que en el período investigado, se presentó una amenaza de daño a la industria nacional azucarera como consecuencia de importaciones de JMAF en condiciones de *dumping*, por lo tanto, confirmó las cuotas compensatorias definitivas.
- m. 12 – X – 2000, EU presentó un recurso ante OMC en el cual señalaron que las medidas adoptadas por México para cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD no eran compatibles con el Acuerdo *Antidumping*.
- n. 6 – II - 2001, el panel resolvió la solicitud señalada en el inciso k de este resumen, en el sentido de que continuaba su jurisdicción en la revisión y que la resolución revisada era parte de la misma.
- o. En cumplimiento a la orden del panel del 10 – IV – 2001, la autoridad investigadora presentó bajo protesta y *ad cautelam*, el 17 del mismo mes, el "expediente 2" (integrado con motivo del cumplimiento de la autoridad investigadora del informe definitivo del GE-OMC) en ambas versiones, confidencial y no confidencial así como el índice que describía su contenido.
- p. 19 – IV – 2001, el panel ordenó dar a las partes una oportunidad adicional para presentar memoriales y argumentos orales respecto a las modificaciones hechas por la autoridad investigadora a la resolución original en su resolución revisada, con las advertencias de limitar sus argumentos al expediente combinado y especialmente en caso de que la OMC emitiera su resolución en el procedimiento paralelo que se verificaba, antes de que el panel pronunciara su decisión, se aceptarían escritos suplementarios.

- q. 22 – VI –2001, el grupo especial que entendió originalmente del asunto, concluyó que era insuficiente la consideración de México de la repercusión de las importaciones objeto de *dumping* sobre la rama de la producción nacional e insuficientes, también, los posibles efectos del supuesto convenio de restricción de la probabilidad de aumento sustancial de las importaciones. México impugnó esta decisión ante la OMC (ver inciso u).
- r. Finalmente después de haberse anunciado, y modificado varias veces la fecha de la decisión, el panel bilateral se pronuncia por unanimidad el 3 – VIII – 2001. El panel, integrado por Victor Blanco Fornieles, Héctor Cuadra y Moreno, Howard N. Fenton, Saúl L. Sherman y Gustavo Vega Cánovas como presidente, con base en el principio de cortesía respetó lo decidido por el Organo de Solución de Controversias y resolvió sobre las cuestiones planteadas en relación al TLCAN, aduciendo que la autoridad investigadora no había probado la amenaza de daño, le ordenó retirar inmediatamente las cuotas compensatorias y devolver los derechos aplicados desde la imposición de dichas cuotas; o evaluar nuevamente la base y justificación utilizada para su determinación de amenaza de daño. Para el cumplimiento de la orden la autoridad investigadora contó con 90 días.
- s. 28 – VIII – 2001, el panel emitió una nueva orden como respuesta a las peticiones incidentales promovidas por cuatro de las empresas reclamantes, en la cual corrigió algunas partes de la decisión final sin modificarla substancialmente que se entregó a las partes el 30 – VIII – 2001 y señaló como nueva fecha para la entrega del informe de devolución el 23 – XI – 01.
- t. 11 – X – 2001, se publicó en el DOF un decreto que modificó el arancel del JMAF, al tope permitido por la OMC. EU tiene derecho al arancel preferencial de acuerdo al TLCAN, sin embargo, si incumple alguna obligación derivada del tratado, México puede compensar el incumplimiento, retirándole la cuota preferencial.
- u. De acuerdo al inciso r, México debía cumplir la decisión del panel el 3 de noviembre, sin embargo, hubo una prórroga . Se fijaron aranceles tope, los de la OMC, para que no se afectaran los países miembros Estados Unidos y

Canadá, pero no se aplican, sino los del TLCAN; incluso se planteó compensar con la entrada de los transportistas a Estados Unidos.

- v. 22 – X – 2001, el Organismo de Solución de Controversias de la OMC ratificó su decisión, México quedó obligado a retirar las cuotas compensatorias y hacer las devoluciones correspondientes.
- w. 28 – XI – 2001, en cumplimiento a la resolución del panel del TLCAN y de la OMC, México confirmó las cuotas compensatorias definitivas (tenía la posibilidad de volver a hacer una resolución conforme al acuerdo antidumping y las disposiciones del TLCAN o retirar las cuotas y proceder a las devoluciones). Se decidió emitir una nueva resolución, pero conforme al criterio sostenido anteriormente. Las transnacionales productoras y sus filiales importadoras impugnaron ante el panel TLCAN la resolución del 28 de noviembre.
- x. 1 – VII – 2002, se da aviso de acción final del panel y toda vez que no se presentó solicitud alguna para el establecimiento de un Comité de Impugnación Extraordinaria, el 8 – VIII – 2002 la sección mexicana del secretariado de los tratados de libre comercio, publicó en el DOF el aviso de terminación de la revisión ante el panel de la resolución definitiva emitida por la SE relativa a la investigación antidumping sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa originaria de Estados Unidos.

Para paliar la situación, en el 2002 se determinó, vía fiscal, gravar con el 20% de impuesto a los productores de refrescos que utilizaran fructosa. La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (DOF del 1 – I – 02) en su artículo 2º fracción I, incisos G y H, determinó que se pagaría esa tasa en la enajenación o, en su caso, en la importación de aguas gasificadas o minerales; refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña, o en el caso de jarabes concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, que

utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña. El propósito fue beneficiar la comercialización de 500,000 toneladas de azúcar y las que se sumaran con la producción del año 2002, sin embargo, causó revuelo la noticia de que el Presidente de la República eliminaría el impuesto a insistencia de las transnacionales productoras de fructosa y a las empresas que la producen en México. Finalmente, bajo el argumento de que con ese impuesto se daba un trato desfavorable a la industria refresquera en el país, emitió un decreto publicado en el D. O. F. del 5 de marzo de 2002, cuyo artículo primero eximió del pago del impuesto referido, limitando su vigencia, de acuerdo al artículo segundo transitorio hasta el 30 de septiembre de 2002; se fundamentó en los artículos 89 fracción I constitucional y principalmente en el 39 fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación que le faculta, mediante resoluciones de carácter general, a condonar o eximir total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte una rama de actividad o la producción o venta de productos, entre otros aspectos.

El argumento gubernamental fue que con la eliminación del impuesto a la fructosa se facilitó la comercialización del azúcar en el exterior, aunque esto se antoja un contrasentido al propósito inicial de gravar la fructosa. Los detractores de esta medida argumentaron que el artículo 74 constitucional federal no dispone impuesto especial a refrescos sino tan solo a ciertas materias como cigarros y bebidas alcohólicas.

Todo parece indicar que prevaleció el interés del gobierno mexicano en la captación de recursos más que la protección a una industria mexicana, es decir, los usuarios de la fructosa, principalmente las transnacionales refresqueras al aumentarse el impuesto, volvieron a consumir azúcar y el gobierno dejó de percibir una cantidad que había ya considerado, por el empleo de la fructosa. Otra importante razón fue la presión ejercida por dichas transnacionales que como se comentó en el primer capítulo ejercen tal influencia que prácticamente gobiernan. Aciago es el panorama y complicada la solución cuando el eje

conductor de la producción es la ganancia que no se orienta hacia una economía de beneficio social.

En el problema del azúcar, no sólo debemos atender la práctica de *dumping*, sino la atención a los productores de azúcar nacionales, la falta de diversificación para este producto y la protección a esta industria que vio la comercialización de su producto limitada por el empleo de la alta fructosa estadounidense y la imposibilidad de comercializar los excedentes del producto mexicano conforme a lo originalmente convenido en el TLCAN.

Tratándose de los subsidios, acertadamente Julio Boltvinik<sup>426</sup> ha señalado que lo que conviene a los países subdesarrollados para abatir sustancialmente la pobreza rural muy relacionada con la agricultura no es combatir los subsidios agrícolas de los países del primer mundo sino subsidiar a sus agricultores y protegerlos de los precios bajos del exterior. No obstante, la actuación gubernamental se orienta a considerar que causan "distorsión de los mercados y no motivan la innovación" según expresión del secretario de Agricultura Usabiaga Arroyo, citada en el capítulo anterior, en ocasión de la Cumbre de la FAO.

En ese sentido y ya para terminar, debe tenerse presente en todo momento que la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización son actividades revestidas, desde el artículo 27 constitucional federal, de interés público, aquello que importa esencialmente a la colectividad y que el Estado debe proteger directa y permanentemente; en concordancia con este artículo, lo propio dispone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. A ello, subyacente en el espíritu de tal prevención constitucional y por las consideraciones vertidas anteriormente, hemos de agregar la distribución equitativa a fin de que la población alcance mayores niveles nutricionales y se encamine con paso seguro al ansiado desarrollo nacional.

---

<sup>426</sup> La Jornada "Economía moral, hacia una teoría de la pobreza rural", ob. cit.

## CONCLUSIONES

1. Es necesario diferenciar los conceptos de alimentación y nutrición para efectos de una adecuada política gubernamental, lo que no significa desconocer su coexistencia como alimentación nutritiva, vocablos unidos, mas no confundidos, alimento fundamental para el desarrollo pleno del ser humano e imprescindible punto de partida para alcanzar niveles óptimos de vida humana y que, necesariamente, debe ser considerado por cualquier Estado no sólo tema prioritario sino estratégico para su pervivencia vigorosa y propiciatorio del desarrollo nacional, así, la sola idea de alimento carece de sentido si no se liga a la nutrición como motivo final.
2. Nutrición deficiente, hambruna y muerte por desnutrición es el panorama que paradójicamente se presenta en ciertas partes del mundo, a pesar de los avances tecnológicos, que, lamentablemente, no están a disposición de todos los pueblos de este planeta, ni de todas las regiones en nuestro país, de modo que no es lo mismo la falta de alimentos a que éstos no estén disponibles y aún estándolos no sea posible obtenerlos por el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. Los mexicanos debemos contar con la seguridad del acceso a una alimentación nutritiva para el pleno desarrollo de nuestras capacidades. Los esfuerzos han de encaminarse a conseguir seguridad alimentaria más que autosuficiencia alimentaria, ya que en la actualidad no puede afirmarse que algún país lo sea íntegramente, sin que eso signifique abandonar la aspiración posible del alcance superior de la soberanía alimentaria.
3. Si bien soberanía es un concepto totalizador e indivisible, unido a la palabra alimentaria, significa el ejercicio de la autarquía y la autodeterminación respecto de la alimentación de nuestro país. Soberanía alimentaria es producción, distribución e ingesta adecuadas de, al menos, los alimentos básicos y estratégicos dispuestos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

en su artículo 179: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescado. La estrategia inicia al propiciar y fortalecer la seguridad alimentaria que garantice la autosuficiencia, principalmente en granos y en productos básicos de calidad, la cobertura del abasto interno y la comercialización de excedentes al exterior en un mercado diversificado.

4. La alimentación es un derecho humano fundamental correlativo a la vida misma y si es nutritiva permite ejercerla en dignidad; reconocido en la norma jurídica se ubica como un derecho de alcance programático que compromete al Estado a incluirlo en la planeación del desarrollo como un deber. Es el Estado, a través de servidores públicos idóneos, el único capaz de garantizar la equidad y la justicia, ya se trate de comprobar el incumplimiento y la legitimidad de determinada actitud o de la toma de decisiones racionales, efectivas y compensatorias tendientes al desarrollo integral del pueblo.
5. Comparto la opinión de algunos académicos acerca del reconocimiento del derecho a la alimentación y su inserción en la Constitución federal para que se integre al catálogo de los derechos humanos protegidos por el Estado, si esto ha de hacerse conviene que se anote como *derecho a la alimentación nutritiva*, significativamente vinculado con los derechos a la salud, a la educación y a la información.
6. Por primera vez la palabra alimentación forma parte del nombre de una secretaría de estado federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ello por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que a primera vista refleja la importancia que reviste para el gobierno mexicano.
7. La normatividad mexicana relacionada con la alimentación es de gran amplitud, característica por la que cobra gran importancia su interrelación y su exacto

cumplimiento, ya que el quebranto impune de una ley deviene en ineficacia no sólo de la que se trate, sino de las que se le relacionan.

8. La mayoría de las leyes mencionadas en esta investigación, de trascendencia o repercusión al sector agropecuario y pesquero, fueron sustancialmente modificadas, o expedidas leyes nuevas a partir de las negociaciones, la celebración y la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con miras a facilitar el camino de su aplicación. Desde el punto de vista jurídico normativo, el problema alimentario requiere, entre otras cosas, de un plan de trabajo regido por la revisión de las normas jurídicas, a un plazo determinado, por una comisión de expertos, a fin de depurarlas y restituir sus propósitos benéficos y protectores al pueblo mexicano, a los recursos del país, y a los productores mexicanos. A la par, es preciso incentivar la protección a la industria alimentaria mexicana así como establecer estrictas disposiciones normativas para evitar que las tierras cultivables sean destinadas indiscriminadamente a la ganadería, o a servicios, o a propiciar o agrandar las grandes concentraciones urbanísticas.
9. Han de redactarse textos legales precisos evitando el uso indiscriminado de palabras como fomentar, propiciar, procurar, promover, entre otras, pues no es posible determinar si será bastante, suficiente, mucho o poco; siempre será preferible determinar responsables de la consecución de propósitos definidos y aprovisionarlos con los recursos necesarios, lo que no es obstáculo para la necesaria coordinación de diversas áreas gubernamentales. En las modificaciones a las leyes o, si es el caso de nuevas leyes, los aspectos nutricionales deben estar basados en conocimientos científicos así como evitar adoptar medidas sólo por el afán de innovar.
10. La alternativa se da entre la adecuada o deficiente planeación, lo que requiere de actividad reglamentaria ininterrumpida en razón del dinamismo del mercado; sin embargo, no se ha expedido, por el titular del ejecutivo federal el

roglamento correspondiente a la Ley de Planeación ordenado por su artículo 4º transitorio, desde 1983. En la misma ley, excesiva me parece la redacción del artículo 21 último párrafo, cuando dispone que la categoría de plan queda reservada al plan nacional de desarrollo, habida cuenta que la Constitución federal en su artículo 26, se limita a señalar que habrá un plan nacional de desarrollo sin reservar la categoría de plan al PND, ya que las entidades federativas y los municipios también pueden establecer instrumentos denominados planes.

11. Los programas en esta materia, derivados del Plan Nacional de Desarrollo, han de diseñarse como alivio alimentario no como mera transformación de recursos; sin estructuras complicadas, han de ser flexibles en su desempeño y rigurosos en la aplicación de los recursos destinados a su cumplimiento, evitando que sean disminuidos o distraídos a discreción de la autoridad. Dentro del órgano ejecutivo la Secretaría de la Función Pública juega un papel relevante y dentro del órgano legislativo destaca la Fiscalización Superior de la Federación, órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, ambos encargados de la supervisión del correcto ejercicio del gasto y del destino final de los recursos.

12. Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, se enfatiza la necesidad de que los productos mexicanos se inserten competitivamente en el mercado mundial, lo cual es inevitable, en contraste, poco me parece el énfasis en el mercado y el abasto interno; se destaca al minifundio por la baja producción, en consecuencia no se trata a la agricultura familiar o de subsistencia a pesar de que persiste en el ámbito rural. Excelente me parece considerar a la pesca y específicamente a la acuicultura una opción para la alimentación del pueblo, que además genere divisas y propicie el desarrollo regional. Bueno lo es también, haber incluido al ecoturismo, al turismo de aventura y al turismo rural, desarrollados en otras latitudes con éxito y poco atendidos en nuestro

pais; se anota la intención de generar valor agregado, sin mayor énfasis; es recurrente la idea de procurar aporte de capital privado, y los apoyos se dirigen preferentemente a quienes presenten proyectos de reconversión productiva, aunque en el citado programa no queda claro quién y cómo califica la viabilidad de los proyectos susceptibles de apoyos gubernamentales tendientes a favorecer a los productores industrializados o a quienes se industrialicen.

13. Revertir la situación de mal nutrición y desnutrición de la población implica, acciones gubernamentales adaptadas a las necesidades específicas de las personas a lo largo de su vida, con énfasis en las etapas gestacional e infantil, como ya se observa en varios programas gubernamentales; la protección a la producción nacional con estímulos y políticas que faciliten la labor de los productores; la comercialización y la distribución masiva de productos adicionados con micronutrientes, sea tortilla o bebidas mejoradas, por ejemplo, además de la provisión de suplementos alimenticios. Es necesario un gobierno que quiera producir cosechas y aumentar significativamente la producción de granos así como abastecer al mercado nacional con productos mexicanos de calidad apoyados por una campaña que propicie su consumo frente a los productos extranjeros. Es aconsejable que las importaciones, en la medida de lo posible, sean marginales, sin que esto signifique desatender los compromisos internacionales adquiridos, sea mediante tratados, acuerdos, convenios internacionales o cualquier otra forma permitida por la Constitución federal y de rigurosa aprobación y revisión por parte de la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión.

14. La publicidad de alimentos requiere presentar aviso ante la Secretaría de Salud dentro de los cinco días posteriores al inicio de la difusión publicitaria, de acuerdo a los artículos 86 y 87 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad. Me parece que en una sociedad desinformada y mal informada como la nuestra, cinco días de penetración publicitaria de un

producto que no cumpla con las características ofrecidas produce desde la distorsión de hábitos alimentarios hasta probables daños a la salud.

15. En la medida de lo posible, se debe trabajar denodadamente en la eliminación de restricciones a las exportaciones de productos alimentarios mexicanos, tanto como evitar subordinar a la agricultura mexicana a las necesidades de los países industrializados. Asimismo trabajar arduamente en generar valor agregado a la producción mexicana antes de su salida al exterior y aprender de nuestros errores y de las medidas proteccionistas de los países desarrollados así como saber reconocer los riesgos del futuro. Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, prácticamente ordenan a los países en vías de desarrollo políticas de eliminación de subsidios gubernamentales que los desarrollados no establecen, por el contrario adoptan medidas proteccionistas. Abrir el mercado a la competencia internacional sin generar las condiciones económicas internas para que los productores accedan en igualdad de circunstancias, es sacrificarles en aras de los mercados globalizados.

16. La materia alimentaria conlleva una intensa labor multidisciplinaria, por lo tanto, la coordinación de los tres órganos del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, en sus tres ámbitos de competencia es fundamental. La alimentación nutritiva está íntimamente relacionada con la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, actividades constitucionalmente declaradas de interés público, cuya planeación y organización, de conformidad con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable son igualmente de interés público, de ahí que el Estado deba protegerles directa y permanentemente y aun si no estuviese determinado de tal manera, lo está la aspiración constitucional de proveer al desarrollo nacional integral y sustentable del pueblo que la creó y que ejerce su soberanía a través de esos tres órganos estatales los cuales, a través de los servidores públicos idóneos, han de velar por equilibrar y

contrarrestar el control político y hasta el diplomático, en la determinación de la producción y distribución del alimento así como el acceso a éstos.

17. La eficaz distribución de alimentos, cuyo propósito sea la nutrición, es actividad estratégica y fundamental para un pueblo, de modo que su importancia es aún mayor a la de la mera producción de alimentos, porque sean éstos escasos o abundantes, el desarrollo de una nación depende de la virtud y voluntad políticas de permitir su acceso a todos por igual, en otras palabras, las hambrunas que han padecido millones de seres humanos, no necesariamente se deben a la disminución de la producción, sino a las decisiones acerca de quien estará o no alimentado. El fomento y estímulo a la formación de cooperativas de productores y consumidores debe retomarse e incentivarse en las políticas públicas, como un efectivo coadyuvante en la distribución de alimentos.

18. La educación alimentaria es una asignatura pendiente, su establecimiento debe darse desde el preescolar, consolidarse en la primaria y reforzarse en la secundaria, así, infantes y adolescentes mejor alimentados tendrán mayor rendimiento escolar y serán adultos suficiente y adecuadamente informados capaces de tomar las mejores decisiones para ellos y las familias que formen. La oferta de productos en las cooperativas o tiendas escolares debe ir en consonancia con el contenido de tal asignatura, lo que no impide que se vendan golosinas diversas. Paralelamente debe difundirse entre los padres, madres, tutores o custodios, el cuidado y la atención al refrigerio escolar y a la alimentación cotidiana, en ello es necesario el apoyo de los medios de comunicación, de conformidad con la Ley General de Educación.

19. El estímulo e impulso a la ciencia dirigida a desarrollar la agricultura y la pesca debe provenir principalmente del Estado que, a través de generar desarrollo tecnológico, proveerá a su pervivencia como estado independiente y vigoroso, lo cual no significa soslayar la importancia de la participación del sector

privado. Para ello es necesario incentivar a los investigadores mexicanos, elevar la calidad de la investigación mediante el aseguramiento de los recursos necesarios y darle continuidad técnica y presupuestal a los proyectos que arrojen resultados exitosos como es el caso de la tortilla mejorada y su aplicación masiva.

20. Es conveniente el establecimiento de una Comisión Intersecretarial Alimentaria, con carácter de ejecutiva y permanente, dependiente directamente del Presidente de la República y presidida por el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

21. Asimismo es recomendable establecer en dicha Secretaría, un cuerpo multidisciplinario de duración establecida de antemano que compile, relacione e informe a los directamente interesados, sobre la interrelación jurídico-normativa de la materia alimentaria, a fin de evitar confusiones y duplicidades que pueden presentarse por la amplitud y dispersión de las normas, y otro grupo similar orientado a la depuración de la estructura administrativa, (conformada por dependencias, entidades paraestatales, institutos, centros de desarrollo, comisiones, consejos, además de programas y subprogramas), a fin de darle agilidad y convertirla en real facilitadora del desarrollo en esta materia.

## PROPUESTAS

1. Adicionar a la Constitución federal el derecho a la alimentación nutritiva. Si bien está presente en el artículo 2 respecto de la nutrición y los programas alimentarios para los indígenas; subyace en el artículo 4, párrafo 3º que consagra el derecho a la protección de la salud; se menciona en el párrafo 6º que señala el deber de los ascendientes, tutores y custodios de preservar el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, y subyace en el artículo 73 fracción XVI que faculta al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República, cobra sentido incluirlo en la Constitución porque las decisiones que los gobiernos tomen han de responder a la satisfacción de prioridades plasmadas en los planes de desarrollo y los programas derivados. En este tenor, se agregaría a la suma de los derechos amparados por nuestra Constitución que comprometen a las políticas públicas a proveer las condiciones para que se patentice; su efecto, entonces, sería programático. El sitio constitucional apropiado es el artículo 4 al lado del derecho a la salud y cercano al derecho a la educación dispuesto por el 3, con los cuales guarda una íntima relación, ya que salud y alimentación nutritiva son presupuestos básicos para crecer en educación y tecnología.

Tal propuesta representa una adición constitucional, por lo que presento la correspondiente exposición de motivos y el texto sugerido:

a. Exposición de motivos:

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental del ser humano, reconocido, modernamente, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano así como por un amplio margen de órdenes jurídicos en el concierto internacional.

Aunque actualmente se encuentra implícito en el derecho a la salud dispuesto por el artículo 4 de nuestra Constitución; expresamente señalado para los

indígenas según el artículo 2 y para las niñas y los niños en el propio artículo 4, ello mueve a reflexionar que, desde el texto constitucional, se distingue entre los mexicanos respecto de un derecho fundamental y determinante para una condición de vida física e intelectualmente propicia para el desarrollo nacional.

En congruencia con tal pronunciamiento, es menester incorporar a la máxima ley de nuestro país, la garantía de ese derecho a todos los mexicanos por igual.

Lo anterior no es obstáculo para que el énfasis en el ejercicio de ese derecho se manifieste en la atención especial a grupos vulnerables como son los referidos indígenas, de acuerdo al artículo 2 y los menores de edad; en ese sentido no sólo se conserva el espíritu del legislador asentado en el párrafo sexto vigente, sino que se destaca su singular importancia en el párrafo VII propuesto, al señalarse "El Estado *velará* por el desarrollo integral de las niñas, los niños y los adolescentes,..."; la intención al utilizar ese vocablo es la de enfatizar el cuidado solícito en ciertas etapas de la vida.

Aunque a los adolescentes, les asiste la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ley emanada del artículo en comento, es conveniente agregarlos al texto constitucional, habida cuenta que su desarrollo físico y emocional difiere del correspondiente a la niñez ya que transitan por una época de la vida en que dejaron de ser infantes y aún no son adultos, pero, todavía son, en gran medida, vulnerables. A pesar de ello, la adolescencia es el despegue para integrarse a la sociedad y a las cadenas productivas, de ahí que la protección estatal en su cuidado, al lado del deber primordial de los ascendientes, tutores o custodios, sea la fuerza propiciatoria de las condiciones óptimas para su adecuada incorporación.

Garantizar el derecho a la alimentación para todos, conlleva el compromiso estatal de afianzar lo estipulado en la Constitución federal, a través de los ordenamientos derivados de la misma y de los programas que al efecto se establezcan. Además, quedaría incluido otro sector débil de la población, los adultos mayores, cuyas características y necesidades específicas igualmente han de satisfacerse.

b. Texto:

Se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que será el sexto; se modifican los actuales sexto y séptimo, y se recorre el párrafo octavo, para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva; el Estado garantizará el pleno ejercicio de este derecho.

El Estado velará por el desarrollo integral de las niñas, los niños y los adolescentes, a fin de garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación nutritiva, salud, educación y sano esparcimiento, proveyendo lo necesario para propiciar el respeto a su dignidad y el pleno ejercicio de sus derechos.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuve al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

2. En la concertación de tratados el control de la constitucionalidad está confiado al Senado de la República. Si el criterio actual de la Suprema Corte de Justicia es considerarles jerárquicamente superiores a las leyes federales, más que nunca se hace necesario que sean periódicamente revisados por la Cámara de Senadores una vez aprobados, lo que motivaría una reforma al artículo 76

constitucional federal. De prevalecer el citado criterio resulta importante considerar que en el proceso ejecutivo – legislativo para la elaboración de las leyes participa la Cámara de Diputados, pero esto no sucede en la aprobación de los tratados; si las leyes, participando ambas cámaras, ocupan un nivel inferior a éstos, debería analizarse seriamente que se le diera vista a la Cámara de Diputados en materia de tratados y otros instrumentos internacionales.

3. Establecer una Comisión Intersecretarial Alimentaria, dependiente del Presidente de la República, presidida por el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, e integrada por los titulares de las Secretarías de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público, a la cual puedan concurrir como invitados tanto dependencias como entidades paraestatales relacionadas, y como invitado permanente el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, pudiendo serlo también las principales instituciones educativas del país a través de sus centros de investigación. Se crearía mediante acuerdo del Presidente de la República con el carácter de ejecutiva y permanente, en tal acuerdo se asignarían sus funciones, principalmente la coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal y la inherente con las entidades federativas y a través de ellas con los municipios, así como con organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales; un punto más sería la revisión del régimen jurídico nacional y su relación con el internacional vigentes, con el objeto de hacer propuestas; estas serían directrices fundamentales de las que derivarían todas aquellas que se consideraran convenientes. A fin de enriquecer la labor de esta Comisión podría citarse a los representantes que se estimara pertinentes. Por la importancia del acuerdo de creación de esta Comisión y su correspondiente reglamento, su

elaboración debe quedar a cargo de juristas oyendo, desde luego, el parecer de todos los involucrados.

4. Es recomendable establecer en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, un cuerpo multidisciplinario de duración temporal establecida de antemano que compile, relacione e informe, la interrelación jurídico-normativa de la materia alimentaria, a fin de evitar confusiones y duplicidades que pueden presentarse por la amplitud y dispersión de las normas. De crearse la Comisión Intersecretarial propuesta en el punto anterior podría colaborar directamente en ella y una vez efectuado el trabajo depurativo, continuar, en pequeño grupo, con la labor de actualización permanente.
5. Otro grupo similar, igualmente temporal ha de integrarse orientado a la depuración de la compleja estructura administrativa, a fin de darle agilidad y convertirla en real facilitadora del desarrollo en esta materia. Así la propuesta conjunta es normas justas e instituciones que las hagan cumplir.
6. Es preciso destinar un porcentaje del producto interno bruto a la investigación científica y tecnológica que provea las soluciones que tanto precisa la nación entera. Las áreas de inversión prioritaria y la proporción respectiva del producto interno bruto destinados a líneas de investigación específicas, han de decidirse permitiendo la activa participación de los sectores social, público, privado y académico.
7. Igualmente ha de determinarse un porcentaje específico del producto interno bruto para el desarrollo de los sectores agrícola y pesquero, principalmente en aquellas áreas identificadas como de urgente atención. El aseguramiento de una cantidad determinada de recursos económicos aunado a las estrategias adecuadas desarrolladas por personal calificado y conocedor de la realidad, constituyen un certero punto de partida hacia mejores resultados.

8. Ha de incluirse en el plan de estudios correspondiente a la educación preescolar, primaria y secundaria, una asignatura relativa a la educación alimentaria. Educar a los infantes y adolescentes en el ejercicio de mejores opciones para su alimentación, redundará en mayor rendimiento intelectual y físico, y en la posibilidad de elegir, sobre la base de una adecuada información brindada en los momentos definitorios, la nutrición de su vida futura y la de su familia.
9. En paralelo, establecer una campaña permanente de difusión y orientación a los padres y madres de familia, tutores o custodios, acerca del cuidado y la atención al refrigerio escolar y la alimentación cotidiana que favorezca el rendimiento intelectual y físico de los menores.
10. La publicidad de alimentos requiere presentar aviso ante la Secretaría de Salud dentro de los cinco días posteriores al inicio de la difusión publicitaria. Habida cuenta que el comportamiento del consumidor es muy dinámico y generalmente perfila su consumo a aquello con lo que quiere asemejarse y siendo el caso de que un anuncio en materia de alimentos fuese engañoso, es aconsejable que la Secretaría ordene al anunciante, además de la cancelación del anuncio y la sanción correspondiente, que por un tiempo determinado, transmita una serie de anuncios correctivos a fin de eliminar los efectos negativos de las afirmaciones engañosas.
11. La publicación que la Secretaría de Salud está obligada a hacer en el Diario Oficial de la Federación acerca de la lista de las bebidas y los alimentos registrados con indicación de su valor nutricional, debe efectuarse no sólo en ese medio informativo sino en los periódicos de mayor circulación.
12. Nuestro país es alto consumidor de refrescos embotellados, tal circunstancia facilitaría la introducción en el mercado de una bebida refrescante adicionada

con micronutrientes; así como se investiga con éxito sobre la tortilla mejorada, debe hacerse lo propio con una bebida refrescante que aporte alto contenido nutritivo. Ahora que el gobierno federal está interesado en propiciar la participación de capital privado en las actividades agroalimentarias, podría pensarse en algún estímulo fiscal o incentivo a las empresas privadas interesadas en su producción y comercialización masiva, y, a través de los diversos centros de investigación gubernamentales, producirla subsidiada, para el suministro de las comunidades o sectores marginados.

## FUENTES

### INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

1. Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento del Sector. SAGARPA Y SE.
2. Alimentos transgénicos, transmitido por el canal 11 – IPN, 21 de abril de 2002.
3. Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente, Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, 1999.
4. Foro Alternativo por la Soberanía Alimentaria en Coyuntura, núms. 109-110, quinta época, México mayo – agosto 2002.
5. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Apuntes de su cátedra Federalismo y Relaciones Intergubernamentales, posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
6. Estudio piloto sobre los efectos de la tortilla enriquecida. Universidad Nacional Autónoma de México (Programa Universitario de Alimentos) e Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán".
7. Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz de alta fructosa. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía.
8. MELGAR ADALID, Mario. Apuntes de su cátedra "Poder Judicial", posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
9. TORRE ESPINOSA, Rosa Alba. Ensayo sobre Poder Político.
10. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos Examen de las Políticas Agrícolas de México, Ediciones de la OCDE, París, Francia, 1997.
11. Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, publicación No. 408(S), 1991.
12. XX Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo, El desarrollo agrícola y rural en el proceso de mundialización económica desde la perspectiva del tercer mundo, U. N. A. M. Instituto de Investigaciones Económicas, 4 a 6 de octubre de 2000.

13. ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G. Apuntes de su cátedra Estructura Política del Estado Mexicano, Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM.

**Plan y Programas:**

14. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
15. Alianza para el Campo
16. Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los Agentes Rurales
17. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
18. Programa de Abasto Rural
19. Programa de Abasto Social de Leche
20. Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales
21. Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
22. Programa de Empleo Temporal
23. Programa de la Mujer en el Sector Agrario
24. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
25. Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Sequía Recurrente (PIASRE)
26. Programa Nacional de Alimentación, un programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988
27. Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo
28. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002 – 2006
29. Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
30. Programa Sectorial SAGARPA 2001-2006
31. Programa Sectorial Agrario 2001-2006
32. PROGRESA
33. Reglas del Fondo de Estabilización del Café
34. Programa Universitario de Alimentos (UNAM)
35. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU)

**BIBLIOGRAFÍA**

**a. Libros:**

1. AFTALIÓN, Enrique R. Derecho Penal Administrativo, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1955.
2. ALEJO, Francisco Javier (coord.). Simposium sobre Movimientos Migratorios de la Fuerza de Trabajo Rural, Confederación Nacional Campesina, México, mayo de 1998.

3. ANAYA, Alejandro y CARBONELL, Miguel. "Gobernar el pluralismo. Instituciones democráticas y tercera vía en México" en Estudios en Homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.
4. ARISTÓTELES. Política, libro segundo, versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, 12ª edición, Porrúa, México 1989.
5. ARMIENTA CALDERÓN; Gonzalo M. La Universidad y el Campo Mexicano, Tribunal Superior Agrario, México 1996.
6. ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ciencia del Estado, 2ª edición, UNAM, Facultad de Derecho, SUA, México 1996.
7. BALAKAR, Nick y BALKIN, Richard. La Sabiduría de Juan Pablo II, 1ª edición, Harper San Francisco, Estados Unidos de América 1995.
8. BEUCHOT, Mauricio. Derechos Humanos, Historia y Filosofía 1ª edición, Fontamara, México 1999.
9. BIDART CAMPOS, Germán J. El Poder, EDIAR, Buenos Aires 1985.
10. BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 3ª edición, Depalma, Buenos Aires 1993.
11. BOURGES RODRÍGUEZ, Héctor. Panorama Alimentario de México, colección textos mínimos, Universidad Autónoma de Tlaxcala, s/a.
12. BRIESKORN, Norbert. Filosofía del Derecho, trad. del alemán por Claudio Gancho, Herder; Barcelona 1993.
13. BUERGENTHAL, Thomas. Derechos Humanos Internacionales, 2ª edición, Gernika, México 1996.
14. BUNGE, Mario. La Ciencia, su Método y su Filosofía, 1ª edición (12ª reimp), Siglo Veinte, Buenos Aires 1996.
15. CÁCERES NIETO, Enrique. "Sobre los hechos fundantes básicos y el concepto de *Grundnorm*. Ensayo para la reconstrucción de una noción" en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.
16. CARRILLO FLORES, Antonio. "El Control de las Leyes y Actos de la Autoridad en México", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987.

17. CARPIZO, Jorge. "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos" en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.
18. CASTREJÓN Díez, Jaime. Las Ópticas de la Historia, Cuadernos de la búsqueda.
19. CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados, LIV legislatura, Las Constituciones de México 1814 -1989, Comité de Asuntos Editoriales, México 1989.
20. CASTAÑOS-LOMNITZ, Heriberta. La Torre y la Calle (vinculación de universidad con la industria), 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México 1999.
21. CARBONELL, CRUZ PARCERO, VÁZQUEZ (comp.) Derechos Sociales y Derechos de las Minorías, 1ª edición, UNAM, México 2000.
22. CASO, Antonio. Obras Completas VI.- Historia y Antología del Pensamiento Filosófico, evocación de Aristóteles, Filosofía, Compilación de Rosa Krauze de Kolteniuk, UNAM, Dirección General de Publicaciones, México 1972.
23. CORNEJO BUSTAMANTE, Romer. República Popular China: tendencias políticas, 1ª edición, UNAM, México 1986.
24. CHABOD, Federico. La Idea de Nación, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, trad. de Stella Mastrangelo, 1ª reimp. de la 2ª edición, México 1997.
25. CHÁVEZ, Miriam y CHÁVEZ, Adolfo. Impacto de la Harina de Maíz enriquecida en la Nutrición y la Salud, Instituto Nacional de Nutrición, México 1999.
26. CHOMSKY, Noam. Lucha de Clases, conversaciones con David Barsamian, trad. de Lara Vilá, Crítica, Grijalbo Mondadori, S.A., Barcelona 1997.
27. CHOMSKY, Noam y DIETERICH, Heinz. La Sociedad Global (educación, mercado y democracia), introd. de Luis Javier Garrido, 9ª reimp. de la 1ª edición, Joaquín Mortiz, México 2001.
28. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. Estudios de Historia Jurídica, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México 1994.
29. DÍAZ MÜLLER, Luis T. "Derechos Humanos: Agenda Crítica", en Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.

30. DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 6ª edición española, reimpresión para México, Planeta, México 1992.
31. FAYT, Carlos S. Derecho Político, tomo I, 7ª edición inalterada, Depalma, Buenos Aires 1988.
32. Ciencia política y Ciencias de la Información, 1ª edición, Eudeba, Buenos Aires, 1987.
33. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo, McGraw Hill, Interamericana editores, México 1996.
34. FIORINI, Bartolomé A. ¿Qué es el Contencioso?, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
35. FIX FIERRO, Héctor. "Derechos Humanos" en El Derecho en México, 2ª edición, compiladores: José Luis Soberanes y Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
36. GALINDO CAMACHO, Manuel. Teoría de la Administración Pública, Porrúa, México 2000.
37. GAXIOLA, F. Jorge. Algunos Problemas del Estado Federal, Cultura, México 1941.
38. GIDDENS, Anthony. Un Mundo Desbocado (los efectos de la globalización en nuestras vidas), 1ª edición, trad. de Pedro Cifuentes, Taurus, Madrid España, 1999.
39. La Tercera Vía (la renovación de la social democracia), 1ª edición, traduc. de Pedro Cifuentes Huertas, Taurus, México 2000.
40. GELLNER, Ernest. Posmodernismo, Razón y Religión, trad. de Ramón Sarró Maluquer, 1ª edición, Paidós Studio, España, 1994.
41. GIMÉNEZ, Gilberto. Poder, Estado y Discurso, UNAM – Instituto de investigaciones Jurídicas, México 1989.
42. GÓMEZ - ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. "El régimen jurídico de los tratados en México y el artículo 133 constitucional" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional (estudios en homenaje a Jorge Carpizo) UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México 1994.
43. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, 5ª edición, Porrúa, México 1995.

44. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. Lineamientos de Teoría Política, 1ª edición, McGraw – Hill, México 2000.
45. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. El Federalismo, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1995.
46. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, 1ª edición, Porrúa-UNAM, México 1995.
47. GROSS ESPIELL, Héctor. "Los Derechos Humanos: Derecho Constitucional y Derecho Internacional" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional (estudios en homenaje a Jorge Carpizo), 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.
48. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª edición, Porrúa, México 1993.
49. Derecho de las Obligaciones, 9ª reimp. de la 5ª edición, Cajica, Puebla 1984.
50. JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral (instrumento para la superación de la crisis social y económica), 3ª edición, Noriega editores, México 1987.
51. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1974.
52. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, 3ª edición, Textos Universitarios, UNAM, traducción de Eduardo García Máynez, México 1969.
53. LOCKE, John. Ensayos sobre el Gobierno Civil, 1ª edición, Colección Sepan Cuantos, Porrúa, México 1997.
54. LÓPEZ ROSADO, Diego. El Abasto de Productos Alimenticios en la Ciudad de México, 1ª edición, FCE, México 1988.
55. MACAREL, M.L.A. Elementos de Derecho Público y Político, trad. del francés por D. F. Enciso Castrillón, 2ª edición, t. I, Librería de los señores viuda e hijos de Calleja, Madrid 1843.
56. MALPICA DE LAMADRID, Luis. La Influencia del Derecho Internacional en el Derecho Mexicano", 1ª edición, Limusa, Noriega Editores, México 2002.
57. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º cursos, 3ª edición, Oxford University Press, México 2000.

58. MARTÍNEZ PACHECO, Marisela. Derecho Alimentario Mexicano, 1ª edición, Porrúa, México 2001.
59. MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal, 2ª edición, Porrúa, México 1997.
60. MOLINA PIÑEIRO, Luis J. Temas de Sociología Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Derecho, México 1996.
61. MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, versión castellana de Nicolás Estévez, estudio preliminar de Daniel Moreno, 6ª edición, Porrúa, México 1985.
62. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS. Examen de las Políticas Agrarias de México, políticas nacionales y comercio agrícola, París, 1997.
63. POLIBIO DE MEGALÓPOLIS. Historia Universal (durante la república romana), versión de Juan Díaz Casamada, Iberia, Barcelona 1968.
64. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D. Derechos Humanos, 2ª edición, Porrúa, México 2001.
65. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimp. de la 2ª edición, México 1997.
66. REALE, Miguel. Teoría Tridimensional del Derecho (una visión integral del derecho), trad. de Angeles Mateos, Tecnos, Madrid 1997.
67. RECALDE, Fabián. Política alimentaria y nutricional, 2ª edición, FCE, México 1988.
68. RIVAS PALÁ, Pedro. Justicia, Comunidad, Obediencia (el pensamiento de Sócrates ante la ley), Ediciones Universidad de Navarra, España 1996.
69. ROCCATTI VELÁZQUEZ, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México, 2ª edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.
70. ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social, trad. de Enrique Azcoaga, Sarpe, Madrid 1983.
71. SCHIFFMAN, León G. y LAZAR KANUK, Leslie. Comportamiento del Consumidor, trad. de Jaime González Mont Araiza, 3ª edición, Prentice-Hall Hispanoamericana, México 1991.

72. SMITH, James Frank (coord.) Derecho Constitucional Comparado México – Estados Unidos, t. II, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) – Universidad de California en Davis (Facultad de Derecho), México 1990.
73. SUPER, John C. y WRIGHT, Thomas C. (compiladores). Alimentación, Política y Sociedad en América Latina, 1ª edición en español (trad. Evangelina Niño de la Selva), FCE, México 1989.
74. STEIN VELASCO, José Luis. "Constitucionalismo, poder y legitimidad" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.
75. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. "El Concepto de Constitución", en Teoría del Derecho y Conceptos Dogmáticos, UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, México 1987.
76. Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica), 1ª edición, Edit. Themis, México 1992.
77. "El problema del derecho y conceptos jurídicos fundamentales", en El Derecho en México, 2ª edición, compiladores: José Luis Soberanes y Héctor Fix-Zamudio, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
78. TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio (comp.) Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, Comisión de Derechos Humanos del estado de México, 1ª reimp. de la 2ª edición, México 1995.
79. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 30a edición, Porrúa, México 1996.
80. TORRE VILLAR, Ernesto de la. Estudios de Historia Jurídica, UNAM – Instituto de Investigaciones jurídicas, 1ª edición, México 1994.
81. TORRES TORRES, Felipe y GASCA ZAMORA, José. Ingreso y Alimentación de la Población en el México del siglo XX, 1ª edición, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Angel Porrúa, México 2001.
82. TOURAINE, Alan. ¿Qué es la democracia?, Fondo de Cultura Económica, México 1990.
83. VALADÉS, Diego. El Control del Poder, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998.
84. Constitución y Democracia, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.

85. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. Ciencia de la Política. Porrúa-UNAM, 1989.

86. ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G. "Descentralización Política" en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo, 1ª edición, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.

b. Enciclopedias y Diccionarios:

1. Diccionario Enciclopédico de las Ciencias Médicas, vol. 1 – A, 1ª edición, trad. de la 4ª edición de Bakiston's Gould Dictionary, Mc Graw Hill, 1985.

2. Diccionario Enciclopédico University de Términos Médicos, 1ª edición Interamericana, México 1981.

3. Diccionario Larousse, 18ª edición, México 1994.

4. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, reimp. de la 2ª edición, México, UNAM - Porrúa, 1997.

5. Lexipedia e Hispánica, Enciclopedia Británica, E.U.A. 1999.

6. Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation

7. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario de Derecho Administrativo, 2ª edición, Oxford University Press, México 2000.

8. SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, tomo II, Más Actual Mexicana de Ediciones, México 1997.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814
3. Acta Constitutiva de la Federación de 1824
4. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824
5. Leyes Constitucionales de 1836
6. Bases de Organización Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1843
7. Acta Constitutiva y Reformas del 18 de mayo de 1847
8. Constitución Política de la República Mexicana de 1857
9. Ley de Aeropuertos
10. Ley de Asociaciones Agrícolas
11. Ley de Aviación Civil
12. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
13. Ley de Capitalización del Procampo
14. Ley sobre la Celebración de Tratados
15. Ley de Comercio Exterior

16. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
17. Ley de Desarrollo Rural Sustentable
18. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
19. Ley de Energía para el Campo
20. Ley Federal de Protección al Consumidor
21. Ley Federal de Competencia Económica
22. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
23. Ley Federal de Metrología y Normalización
24. Ley Federal de Variedades Vegetales
25. Ley Federal del Mar
26. Ley General de Educación
27. Ley General de Población
28. Ley General de Salud
29. Ley de Vías Generales de Comunicación
30. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
31. Ley de Inversión Extranjera
32. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003
33. Ley de Organizaciones Ganaderas
34. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
35. Ley Orgánica de la Financiera Rural
36. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
37. Ley de Pesca
38. Ley de Planeación
39. Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas
40. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
41. Ley de Subsidios para Empresas de Aviación
42. Tratado de Libre Comercio con América del Norte
43. Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
44. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003
45. Reglamento de la Ley de Federal de las Entidades Paraestatales
46. Reglamento de la Ley de Pesca
47. Reglamento de la Seguridad Social para el Campo
48. Reglamento para el uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al Mar
49. Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales

## JURISPRUDENCIA

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Tesis del pleno LXXVII/99, página 46 en materia constitucional. Novena época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999.

## NORMAS OFICIALES MEXICANAS

1. NOM-O61-ZOO-1999 (prohibición del uso de fármacos como el clembuterol)
2. NOM-EM-O15-ZOO-2002-10-19 (especificaciones técnicas para el control de químicos farmacéuticos en los animales)
3. NOM-056-FITO-1995 (requisitos fitosanitarios para la movilización nacional, importación y establecimiento de pruebas de campo de organismos manipulados genéticamente)
4. NOM-081-FITO-2001 (manejo y eliminación de focos de infestación de plagas)

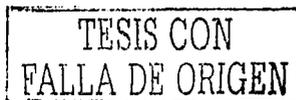
## DECLARACIONES Y LEGISLACIÓN INTERNACIONALES

1. Acuerdo para promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros en Alta Mar
2. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados
3. Codex Alimentarius
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos
5. Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar
6. Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
7. Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
8. Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados
9. Convenio sobre Derechos Civiles y Políticos
10. Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
11. Declaración y Convención de los Derechos del Niño
12. Declaración Americana de los Derechos del Hombre
13. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano
14. Declaración Universal de los Derechos Humanos
15. Estatuto de la Corte Penal Internacional
16. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
17. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
18. Tratado de Libre Comercio con América del Norte
19. Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea

## HEMEROGRAFÍA

### a. Revistas, Boletines y Memorias:

1. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "El valor actual del principio de la división de poderes en Iberoamérica" en Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, UNAM, México 1987.



2. BARRERA GRAF et al. "Proyecto de una Ley Federal de Abastos" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado (nueva serie), año XVI, núm. 48, sept-dic 1983, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
3. COMANDUCCI, Paolo. "Derechos Humanos y Minorías: un acercamiento analítico neoilustrado" en Isonomía, vol. 3, ITAM-Fontamara, oct. 1995.
4. FIX ZAMUDIO; Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la constitución mexicana" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II, 1ª edición, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987.
5. FLORES GARCÍA, Fernando. "La Independencia Judicial y la División de Poderes" en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983) coord. por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, UNAM, México 1984.
6. GARZÓN VALDÉS, Ernesto. "Mercado y justicia" en Isonomía, vol. 2, ITAM-Fontamara, abril 1995.
7. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Leobardo. "La producción comercial de alimentos en México", en Memoria del simposium: El problema alimentario. ¿Existe una crisis en la cadena alimentaria nacional?, coord. Francisco Javier Alejo, Confederación Nacional Campesina; México 1998.
8. MOLINA PIÑEIRO, Luis J. "Reformas constitucionales al artículo 28 en materia bancaria" en Revista de la Facultad de Derecho, t. XLVI, ene – abril 1996, números 205-206, UNAM.
9. NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro. "El Derecho Administrativo y el Orden Público" en Cardinal, época II, año IV, núm. 30, junio 1982, revista de la Facultad de Derecho de la UNAM.
10. "Consideraciones generales acerca de la descentralización y el desarrollo" en Federalismo y Desarrollo, núm. 60, año 1º, oct – nov – dic 1997, Banobras, México.
11. NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro y RASCÓN GASCA, Rosa Carmen. "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública (su interrelación jurídica y social) en Pemex Lex, núm. 145-146 jul-ago 2000, México.
12. PAARLBERG, Robert "La lucha global por la comida" en Este País, tendencias y opiniones, No. 111, México, junio 2000.
13. QUINTANA ROLDÁN Carlos y OJEDA PAULLADA Pedro. "Bases Constitucionales del Derecho a la Alimentación" en Memoria del simposium: El Problema Alimentario. ¿Existe una crisis en la cadena alimentaria nacional?,

- coord. Francisco Javier Alejo, Confederación Nacional Campesina, México 1998.
14. RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Guillermo, "Conceptos sobre Descentralización" en Federalismo y Desarrollo, núm. 60, año 1º, oct – nov – dic 1997, Banobras, México.
  15. SOYEIRO, José Luis. "Beneficios y riesgos de la biotecnología", XX Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo, El desarrollo agrícola y rural en el proceso de mundialización económica desde la perspectiva del tercer mundo, UNAM - Instituto de Investigaciones Económicas, 4 a 6 de octubre de 2000.
  16. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. "El Disco Compacto CD-ROM-IUS", en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XLII, No. 183-184, mayo de 1992.
  17. "Normas, Derecho y Estado (biograma de la especie homo)" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVIII, No. 54, sept – dic 1985, UNAM, México.
  18. URQUIDI, Victor L. "Descentralización y desarrollo regional sustentable: perspectivas y posibilidades" en Federalismo y Desarrollo, núm. 60, año 1º, oct – nov – dic 1997, Banobras, México.
  19. VENEGAS TREJO, Francisco. Revista de la Facultad de Derecho de México, t. XLVIII, ene – abril 1998, números 217 y 218, UNAM.
  20. VILLORO, Luis. "Sobre Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos" en Isonomía, vol. 3, ITAM, México 1995.
  21. ZIMMERLING, Ruth. "Mercado libre y justicia social" en Isonomía, vol. 2, ITAM – Fontamara, abril, México 1995.
  22. ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro. "Dignificación y fortalecimiento de la política" en Pemex – Lex, Núms. 123 –124, México sept – oct de 1998.
- b. Periódicos:
1. BOLTVINIK, Julio. "Economía moral, hacia una teoría de la pobreza rural", La Jornada, 14 de junio de 2002.
  2. CARDOSO, Victor y GARDUÑO, Roberto. "Los 27 ingenios intervenidos, 'un hoyo negro financiero' para el presupuesto federal: SHCP", La Jornada México, 4 de septiembre de 2001.

3. CORREA, Raúl. "Vive el país la crisis más aguda en cafecultura" en Gaceta UNAM, No. 3477, 20 de agosto de 2001.
4. ENCISO, Angélica. "Maíz anticonceptivo, un peligro; provocaría esterilidad humana", La Jornada, México, 25 de enero de 2002.
5. "Hambruna en Centroamérica," La Jornada, México, 4 de septiembre de 2001.
6. HERRERA, Pla. "La finalidad del Plan Puebla –Panamá, explotar la biodiversidad del corredor mesoamericano" en Gaceta UNAM No. 3,477 del 20 de agosto de 2001.
7. "Los países ricos ausentes en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, La Jornada, México, 11 de junio de 2002.
8. MARKLE, Nancy (doctora). "Denuncian la muerte lenta por el Aspartame" Novedades, México 15 de enero de 2001.
9. Milenio, Diario, "Una farsa, la cumbre de la FAO: Gran Bretaña", México, 12 de junio de 2002.
10. PATIÑO VILLALOBOS, Norma. "La obesidad, grave problema de salud pública", Novedades, México, 20 de febrero de 2002.
11. RAMÍREZ, Moisés. "Despluma TLC industria avícola", Reforma, México 15 de octubre de 2002, 1ª plana.
12. RODRÍGUEZ, José Luis. "Ofrece Fox más recursos a ciencia", El Universal, México 3 de mayo de 2002, A-4.
13. RUIZ GARCÍA, Enrique (Juan Ma. Alponente). "América Latina y la Educación" en Gaceta UNAM, No. 3,243, 17 de diciembre de 1998.
14. TOURAINE, Alan. Gaceta UNAM, 8 de octubre de 1998.
15. VELASCO, Jorge. "Piden homologar subsidios al agro", Reforma, México, 15 de octubre de 2002, p. 1-A.

#### PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. "Ingeniería Genética. Alimentos transgénicos"  
<http://www.lector.net/versep98/inge.htm>
2. Carlos Lago. "La comida chatarra y la resistencia humana"  
<http://www.uruguay.com/laonda/LaOnda/57/La%20comida%20chatarra%20y%20>

20la%20resistencia%20humana.htm (La Onda, revista electrónica, No. 57, 16-22 de octubre de 2001, Uruguay)

3. FERNÁNDEZ, Luis. "Desarrollo y Sustentabilidad." <http://www.ambiente-ecologico.com/revist37/lferna37.htm>
4. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_1479000/1479908.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1479000/1479908.stm) (BBC)
5. <http://tratados.sre.gob.mx/Links.htm> (Secretaría de Relaciones Exteriores)
6. <http://www.fao.org/ag/esp/revista/9901int.htm> (Comité de Agricultura de la FAO)
7. <http://www.fao.org/docrep/w9114s/W9114s03.htm> (Codex Alimentarius)
8. <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news76142-es.html> (FAO)
9. <http://www.fundacion.telmex.net/ibt/inter9/delam.html> (Fundación Telmex, Elena Elizabet Gómez Dorantes QFB, Visita al CIMMYT)
10. <http://www.insp.mx/cisp.html> (Centro de Investigación en Salud Poblacional)
11. <http://www.jornada.unam.mx/011n1pol.php?origen=index.html> (La Jornada)
12. <http://www.oea-uruguay.org.uy/organismos.htm> (Oficina de la Secretaría General de la OEA en Uruguay)
13. <http://www.faoorg/organicag/frame1-s.htm> (FAO – agricultura orgánica)
14. <http://www.rlc.fao.org/opinion/anterior/2000/moron.htm> (Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe)
15. <http://www.sagarpa.gob.mx/sectoriales/discursofox.htm> (SAGARPA)
16. <http://www.un.org/spanish/partners/business/eclac.htm> (CEPAL)
17. <http://www.ssa.gob.mx/unidades/cgins/insp.html> (Instituto Nacional de Salud Pública)
18. <http://www.tierramerica.net/2002/0630/grandesplumas.shtm> (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
19. <http://www.waternunc.com/esp/fao11sp.htm> (FAO)