

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, POBREZA Y HAMBRE EN MÉXICO

Socorro Moyado Flores¹

RESUMEN

El 2015 es un año para la revisión de los logros de los Objetivos de la Declaración del Milenio del 2000 en cuanto a la Meta 1 que propone la reducción a la mitad, de la pobreza extrema y el hambre en el mundo (ONU, 2015). En este año también se presentaron los resultados de la medición de la pobreza que destacan la suma de dos millones más de pobres en México, para ascender a 55.3 millones o 46.2% de la población (CONEVAL, 2015, INEGI, 2014). Por otra parte, en junio de 2011 se llevó a cabo la reforma al artículo 1º Constitucional en materia de derechos humanos, y hoy no existe duda que deben reconocerse, protegerse y garantizarse por el Estado. Entre estos el de la alimentación del artículo 4 º, que señala: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Un derecho se acompaña del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para garantizarlo (CPEUM, 2015). El Gobierno Federal desde 2013 optó por la Cruzada Nacional contra el Hambre; sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Por tanto, el objetivo de esta investigación es analizar la situación a partir de tres cuestionamientos: ¿Por qué el derecho a la alimentación en México? ¿Qué ha pasado con la Cruzada Nacional contra el Hambre? ¿Cuáles son sus resultados de la Cruzada en la región Suroeste? Para ello, se argumentan las disposiciones jurídicas internacional y nacional que existen sobre el derecho a la alimentación y su posibilidad de ser un derecho justiciable; se presentan y analizan los indicadores de pobreza y de acceso a la alimentación, vinculado con la Cruzada en la región Suroeste del país.

¹ Doctora en Derecho y en Administración Pública, Profesora Investigadora de la Universidad de la Sierra Sur, smoyado@unsis.edu.mx, socomoyaflo@hotmail.com.

Palabras clave: Derecho a la alimentación, pobreza y hambre.

INTRODUCCIÓN

El informe de la ONU de 2015 plantea que la pobreza extrema se redujo de manera significativa en el mundo al descender en 14%. Con el mismo optimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en su publicación del mismo año destacan que existen 167 millones menos que hace un decenio y 216 millones menos de personas subalimentadas que en 1990-92. En el caso de América Latina la pobreza no es lo más preocupante, pero sí la desigualdad, así se ha reconocido por la CEPAL (2014). En México la riqueza se concentra en cuatro personas, según Esquivel (2015) y existen 28 millones de personas que padecen hambre, de los cuales son pobres extremos en alimentación más de 7 millones, población objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En esta investigación se plantean como preguntas de investigación las siguientes: ¿Por qué el derecho a la alimentación en México? ¿Qué ha pasado con la Cruzada Nacional contra el Hambre? ¿Cuáles son los resultados de la Cruzada en la región Suroeste? A fin de dar respuesta, la ponencia se ha dividido en tres apartados, en el primero se analizan los datos de la ONU relacionados con la Meta 1 de los Objetivos de la Declaración del Milenio sobre la pobreza extrema y el hambre en el mundo y se contrastan con lo planteado por algunos investigadores que señalan las deficiencias de lo programado. Asimismo, se analiza la situación y propuestas de la CEPAL para atender la desigualdad en la región, con información en particular de México.

En la segunda parte, se detallan los resultados del CONEVAL (2015) y del INEGI (2014) sobre la pobreza en México y se discuten los indicadores relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el de la alimentación en la región Suroeste del país, vinculados con la Cruzada Nacional contra el Hambre. Por último se plantean reflexiones finales sobre el derecho a la alimentación y su posibilidad de convertirse en un derecho justiciable.

RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el ámbito internacional se ha cuestionado la definición y alcance de los Objetivos de la Declaración del Milenio (ODM) en cuanto a la pobreza extrema y el hambre en el mundo. Thomas Pogge (2009, 2012, 2014) ha reiterado su preocupación por el papel que juega la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial en la fijación y seguimiento del ODM-1, concerniente a reducir a la mitad la pobreza mundial para el año 2015.

Al respecto, el informe de 2015 de la ONU, señala que la pobreza extrema se redujo de manera significativa. Se dice que en 1990 casi la mitad de la población (no se indica el porcentaje) de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día y a 2015 descendió a 14%. A nivel mundial, la cantidad de personas que vive en pobreza extrema cayó de 1,900 millones en 1990 a 836 millones en 2015 y, la mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000. Además, que el número de personas de clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015, por lo que este grupo compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a diferencia del 18% que representaba en 1991 (ONU; 2015).

La promesa de reducir la pobreza inició en Roma en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996, en la que 186 países, entre ellos México, se obligaron a alcanzar la seguridad

alimentaria y erradicar el hambre, el compromiso fue reducir a la mitad el número de personas desnutridas en 2015.

Por su conducto, la FAO, FIDA y el PMA en su publicación de 2015 sobre “El estado de la inseguridad en el mundo”, destaca que existen 795 millones de personas subalimentadas en el mundo, es decir, 167 millones menos que hace un decenio y 216 millones menos que en 1990-92. Asimismo, se dice que en las regiones en desarrollo como América Latina, los dos indicadores relacionados con la Meta 1 de los ODM disminuyeron: 1) la prevalencia de la subalimentación y, 2) la proporción de menores de cinco años que padecen insuficiencia ponderal, lo que significa que existe margen para mejorar la calidad de las dietas, las condiciones higiénicas y el acceso a agua limpia, especialmente entre los sectores más pobres de la población. Incluso el Banco Mundial señala que el primero de los indicadores se alcanzó de forma más rápida, y que los países desarrollados lo lograron desde 2010 (BM, 2015).

Pogge argumentaba desde 2009 que efectivamente las metas podrían lograrse, aunque debido a tres razones discutibles: 1) el compromiso de 1996 de la CMA que hablaba de *reducir a la mitad el número de extremadamente pobres a 2015* (pasar de 1,096.9 millones en ese momento a 548.45 millones) se modificó a fijar en la ODM-1 del 2000, *reducir a la mitad la proporción de los extremadamente pobres a 2015* (lo que ahora significaba 883.5 millones en lugar de 548.45), eso por supuesto cambia el sentido de lo que se pretende alcanzar; 2) el periodo de alcance de las metas se retrotrajo en el tiempo haciendo iniciar el compromiso en el 2000 y no en 1990 como originalmente se propuso también en la CMA y, finalmente 3) el compromiso se regionalizó, lo que redujo aún más lo planeado, minimizando la responsabilidad moral global de los países ricos (Pogge, 2009:256).

Según el autor, si se hubiesen mantenido fieles las promesas de Roma, el objetivo para 2000-2015 habría sido reducir la pobreza extrema en 545.55 millones, de lo contrario, “la Declaración del Milenio implica una reducción de sólo 210.5 millones” (Ídem), o de 357.5 millones de pobres como posteriormente argumenta Pogge (2014). Es así que el hambre y la pobreza mundial no disminuyeron y es más probable que aumentaran.

Es importante señalar lo anterior porque América Latina al no estar entre las regiones más pobres, el número e incluso la proporción de los pobres extremos no se considera preocupante por la FAO, *et. al* (2015), por ejemplo, el dato para México en el reporte de este año, indica que la proporción de personas subalimentadas en la población total 2014-16, se encuentra en el rango <5.0%, cuya interpretación es no significativo a nivel estadístico, aunque existen en el país más de 28 millones de personas que padecen hambre, de los cuales son pobres extremos en alimentación más de 7 millones (CONEVAL, 2012-2014).

Sin embargo, es de sumo conocido que el fenómeno sobresaliente en la región es la desigualdad, lo que incentiva a que se cuente todavía con un número importante de pobres y de personas con hambre. Según datos de la CEPAL (Bárceñas, 2014), el índice de Gini de América Latina y el Caribe es de 0.50, cuando el promedio de los países de la OCDE es de 0.34 y el de Europa Oriental y Asia Central de 0.33. Además, en torno a tasas de recaudación pública, mientras que en países ricos de Europa Occidental se estabilizan en el orden de 45 a 50% del ingreso nacional y Estados Unidos y Japón lo hacen entre el 30-35%, los países más pobres recaudan desde los años setenta y ochenta, entre 10 y 15% (Piketty, 2014).

En América Latina, desde la década de 1980, las políticas no produjeron el esperado crecimiento económico elevado o sostenido. En general se recauda poco y mal, la estructura tributaria es regresiva, con alta evasión, exenciones generalizadas y el gasto social tiene un

bajo impacto redistributivo. La inversión resulta insuficiente para el desarrollo, para infraestructura, investigación, ciencia e innovación, entre otras deficiencias. El empleo se concentra en sectores de baja productividad y bajos salarios (Bárceñas, 2014).

Con miras a atender esta problemática, la propuesta de la CEPAL es la denominada: *Trilogía de la igualdad*, con enfoque de derechos que estipula: "...La igualdad es el horizonte, el cambio estructural con empleo, [es] el camino y, la política el instrumento". Las políticas laborales son consideradas como la 'llave maestra para la igualdad' (Bárceñas, 2014). Esta propuesta reitera la necesidad de la igualdad con enfoque de derechos, ciudadanía plena para todos, visión compartida de largo plazo, en suma, la política como espacio de orientación al desarrollo. Aunque, hace falta que los gobiernos latinoamericanos quieran escuchar.

En México, pareciera que todo camina en sentido contrario, se continúa apostando a la inversión externa con todas las ventajas para las empresas que de ella provienen, y no ha querido revisarse la situación de los salarios. La más importante reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, no ha sido reconocida, aunque todos los políticos hablen de ella en sus discursos, empezando por el Presidente Peña Nieto, y pareciera que sólo por haberse promulgado se aplicaría en todos los casos de forma automática. No se ha entendido que le corresponde al Ejecutivo, diseñar, implementar e incluso evaluar y dar seguimiento a políticas públicas adecuadas para su cumplimiento.

Lo estipulado en el artículo 1° de la Carta Magna es de gran trascendencia, porque ahora todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con apego a principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en las que se incurra. Además, las normas que se refieran a derechos humanos se

interpretarán con base en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia favoreciendo siempre la protección más amplia a las personas, esto es, el principio *pro persona*. En ese sentido todos los derechos podrían conducir a una justicialización o la capacidad de los individuos para recurrir ante los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Entre estos derechos se encuentran los económicos, sociales y culturales (DESC), mismos que previo a la reforma comentada, eran controvertidos para ser reconocidos como tales, hoy ya no existe duda y como dice Fix Fierro, en "...donde los problemas de pobreza y desigualdad siguen siendo una constante que afecta de forma preocupante a nuestro país, no hay duda de que los DESC son un factor clave para lograr una mayor igualdad en las sociedades modernas, así como para enfrentar con mejores bases jurídicas la polarización que testimoniamos" (Fix Fierro, 2014).

Uno de los derechos que se discute en la sociedad moderna que aspira ser México, es el de la alimentación y pertenece precisamente a los derechos sociales, su discusión no necesariamente es porque el país sea dependiente de alimentos del exterior o por que no haya los alimentos suficientes, sino por la desigualdad. El "Protocolo de San Salvador de 1988" en materia de DESC establece como derecho a la alimentación que "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" (PDESC, 1988). Como Protocolo, éste pertenece a la ley dura (*hard law*) del derecho internacional y por tanto, es obligatorio para los estados que lo firmaron como México².

² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 en el decimoctavo periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995 y vigente en México a partir de 1999. Cabe aclarar que este Protocolo como su nombre lo dice es adicional, ya

Asimismo, el Comité de DESC estipula que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC, 1999) y deberá alcanzarse de forma progresiva.

Por su parte la FAO considera que el derecho a la alimentación es un derecho incluyente “...a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos” (ACNUDH, 2010). No es sólo el derecho a una ración mínima de calorías y proteínas.

No obstante estas referencias internacionales, en México el reconocimiento legal a la alimentación como derecho humano se ha rezagado, es hasta el 13 de octubre de 2011 que se publicó la reforma constitucional al artículo 4° que imprime que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” (CPEUM, 2015). A cuatro años de la reforma, la Ley reglamentaria sigue pendiente, si bien existe una Iniciativa sobre *La Ley General del Derechos a la Alimentación Adecuada* (LGDA) anunciada el 17 de diciembre de 2014 por parte de la Cámara de Diputados, en el Senado de la República, se encuentra “en análisis”.

Como toda iniciativa, el contenido de LGDA es completo y valioso, su argumentación gira en torno a las distintas disposiciones internacionales en materia de derecho humanos y en especial al de alimentación, como los ya señalados, y propone una estructura de diez títulos: disposiciones generales; del consumo alimentos; de la distribución de alimentos; de la producción alimentaria; de la emergencia alimentaria; de la estructura institucional; de la

en 1966, se había reconocido el Pacto Internacional sobre las DESC y desde luego en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, entre otros instrumentos internacionales en la materia.

participación social; de la planeación y financiamiento público; de las responsabilidades y sanciones; de la exigibilidad del derecho y los medios de impugnación.

Su objeto abarca los rubros siguientes:

- I. Establecer las bases para garantizar el goce y ejercicio efectivo del Derecho a la Alimentación Adecuada para todas las personas;
- II. Determinar los mecanismos de coordinación entre las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal, así como los sujetos del derecho, en sus respectivos ámbitos de competencia;
- III. Contribuir a la autosuficiencia, seguridad, soberanía y mutabilidad alimentaria;
- IV. Establecer las bases para la participación social en las acciones encaminadas a lograr ejercicio pleno del Derechos a la Alimentación Adecuada; y
- V. Fomentar el consumo, la distribución y la producción de alimentos nutritivos y de calidad (Cámara de Diputados, 2014).

En el artículo 8 se refrenda el reconocimiento a la alimentación adecuada como un derecho y se determina que el Estado en sus diferentes poderes y órdenes de gobierno promoverán, respetarán y garantizarán este derecho. Además, el artículo 100 especifica que la política nacional alimentaria contará con un enfoque de derechos y se cimentará en los principios de coherencia, consistencia y coordinación social e intergubernamental. En el artículo 106, se deja a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), diseñar y proponer, el Programa Nacional Alimentario.

El Título nueve de esta iniciativa determina en el artículo 118 que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos que incumplan las obligaciones y disposiciones reglamentarias que de esta Ley emanen, complementando en el artículo 120 que las sanciones administrativas se aplicarán, independientemente de las que procedan por acciones de carácter

civil o penal o de cualquier otro carácter, de conformidad con la legislación federal o del fuero común aplicable. En consecuencia, señala el artículo 121, el Estado mexicano reconoce que las personas son titulares del derecho a la alimentación adecuada y, por tanto, este derecho es exigible ante cualquier autoridad del país, en el ámbito de sus competencias.

Sin embargo, como ya se dijo, esta iniciativa continúa pendiente en el Senado, habrá que esperar la disposición de los legisladores para comprometerse con este derecho, pero más aun con la voluntad política del Ejecutivo Federal y de los gobiernos de las entidades federativas para el diseño de políticas públicas efectivamente adecuadas. Por lo pronto la propuesta de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) (2013) y el Programa Nacional México Sin Hambre (2014) ha demostrado, por lo menos en los estados del suroeste que no ha sido lo suficientemente eficaz para mitigar los problemas de pobreza extrema y del hambre, aún con la focalización que se dice se realizó y aún con la participación de un reconocido grupo de expertos que han realizado un excelente trabajo de acompañamiento (SEDESOL, *et.al.* 2014), pero que en ocasiones sus propuestas y observaciones no se atienden o se diluyen por otras prioridades e intereses de los gobiernos.

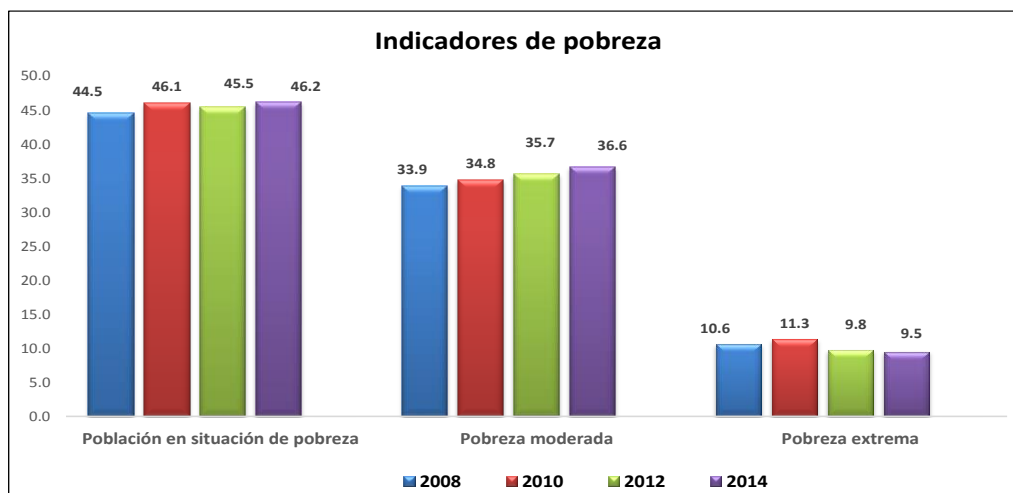
Por ello, el derecho a la alimentación en el futuro ha de ser justiciable y existen propuestas como la de Formisano (2012) para “empoderar a las personas pobres mediante litigios de derechos humanos”.

POBREZA Y HAMBRE

De acuerdo con las últimas cifras del INEGI (2014) y del CONEVAL (2015), en México se agregaron dos millones, quinientos mil pobres más en cuatro años, al pasar de 52 millones 813 mil en 2010 a 55 millones 342 mil en 2014, transitando de la pobreza extrema (12,965, 11,529 a 11,442), a la pobreza moderada (39,848, 41,821, y 43,899). Además, la concentración ha sido

en el ámbito urbano en donde la pobreza extrema pasó de 5, 683 en 2012 a 5, 722 personas en 2014, y la moderada de 30,923 a 32,630 personas durante el mismo periodo (Gráfica 1).

Gráfica 1. Población en situación de pobreza en México, 2008-2014

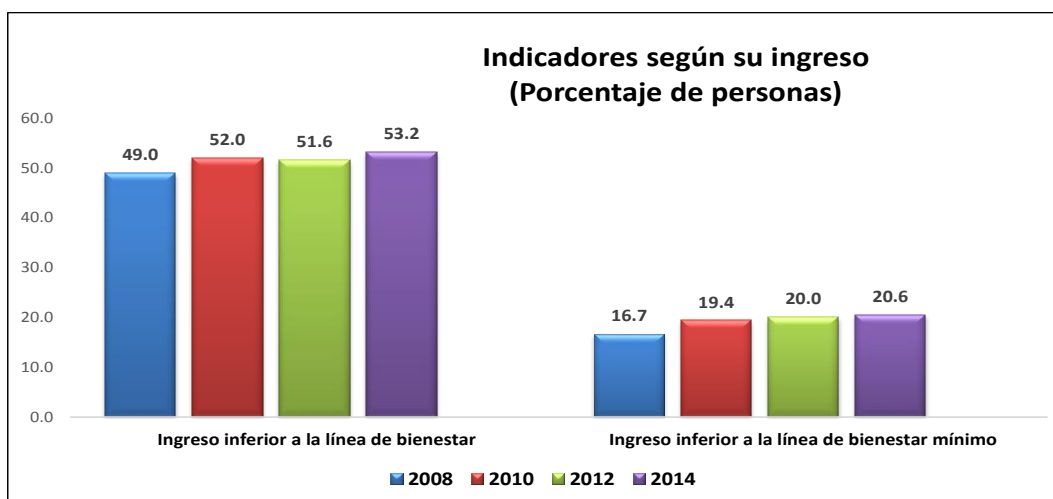


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2014) y CONEVAL (2015).

Lo anterior no es otra cosa que el reflejo de las deficiencias de las políticas económicas para generar productividad y empleo como lo señala la CEPAL, y que han sido promovidas desde los años noventa por los distintos gobiernos mexicanos. Los datos son prácticamente los mismos que los de 1992 cuando se comenzó a contar a los pobres, y lo único que han propiciado estas políticas, es la desigualdad como ha sido demostrado en diversos estudios como los de Cordera, (2014) y recientemente el de Esquivel (2015). Este último indica con precisión que el número de multimillonarios en México no ha crecido, son 16, lo que ha crecido -de forma “grosera” podríamos decir- es su riqueza. La riqueza de cuatro mexicanos representaba el 2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2002, lo que significa en 2014 el 9%, eso les permite darse el lujo de contratar a tres millones de personas con un salario mínimo y su riqueza no sufre ningún deterioro (Esquivel, 2015:8), jactándose así de promover y difundir programas de beneficencia social o becas educativas, lo que les genera beneficios fiscales adicionales. Legalmente sabemos que estas acciones son válidas, pero moralmente entendemos que no.

En la gráfica 2 se observa cómo se va incrementando el porcentaje de las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar y de bienestar mínimo al pasar de 49.0% en 2008 a 53.2 en 2014 en el primer caso y, en segundo de 16.7% a 20.6% durante el mismo periodo, los trabajadores pueden adquirir menos bienes y servicios o alimentos con este ingreso.

Gráfica 2. Porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar



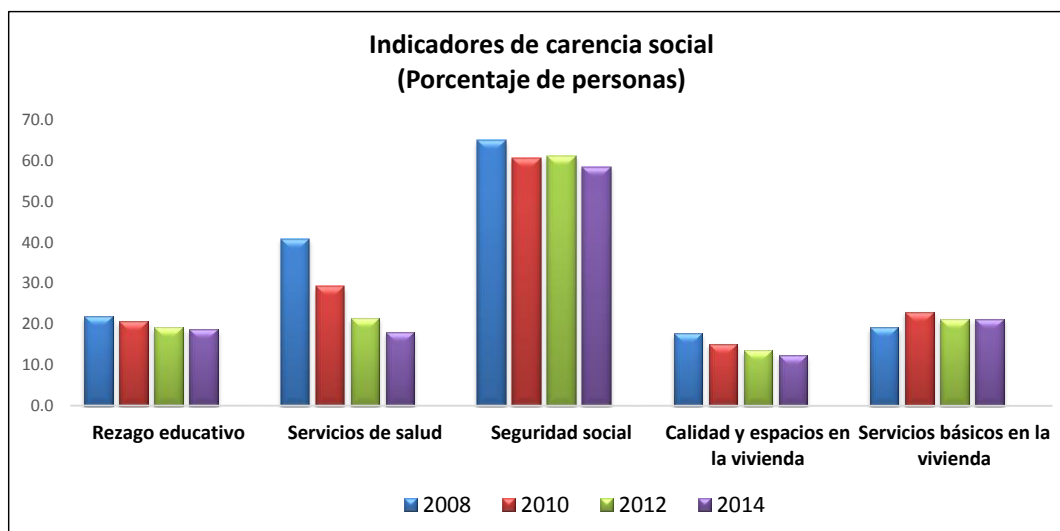
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2015.

Por otra parte, las políticas de desarrollo social de combate a la pobreza que han consistido también desde los años noventa en programas como Solidaridad, Progresa, Oportunidades y ahora Prospera, son muy vulnerables e insostenibles y aun cuando son de lo mejor focalizados, está demostrado que no garantizan la calidad ni en la educación, ni en la salud, ni tampoco en los servicios de las viviendas, y menos aún han atendido el derecho a la alimentación, conforme a lo establecido en las distintas disposiciones normativas mencionadas en el apartado anterior, principalmente en las zonas rurales del suroeste como Oaxaca, Chiapas y Guerrero como se verá más adelante.

La gráfica 3 muestra que prácticamente se mantienen las carencias de los servicios públicos básicos durante un periodo de seis años (2008 a 2014), con excepción quizá de los servicios de salud, pero como se ha dicho, aun cuando estén registrados en el Seguro Popular, eso no les

garantiza que sean atendidos con calidad, ni que tengan a disposición por ejemplo, acceso a un médico que pueda atenderles por las noches en caso de emergencia; o bien, aunque adquieran una vivienda ésta cuente con los servicios necesarios.

Gráfica 3. Porcentaje de población con carencias sociales



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2008, 2015.

De acuerdo con Jusidman, con la pérdida de capacidades del Estado para proveer o garantizar los derechos como los DESC de quienes viven en situación de pobreza, la expansión de la delincuencia y el crimen organizado se convierte en las fuentes de ingreso para la población y en ocasiones inclusive de bienes y servicios para sobrevivir. “Economías que no crecen, que no generan empleos e ingresos en los sectores legales, que deterioran la calidad de los servicios sociales públicos, se convierten en territorios propicios para el florecimiento de la delincuencia” (Jusidman, 2015). La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 destaca que la tasa de delitos por cada cien mil habitantes (de 18 años y más) se ha incrementado al pasar de 30,535 en 2010 a 41,563 en 2013 (INEGI, 2014); se sabe además, que un gran número de delitos no se denuncia.

Como parte de la medición de la pobreza multidimensional de CONEVAL, se encuentra el indicador de carencia por acceso a la alimentación, la cual provoca hambre, y la denegación del

derecho a la alimentación no es el resultado de la falta de alimentos, la FAO dice que se produce en el mundo lo suficiente, pero condiciones de pobreza, exclusión social y la discriminación son condiciones que menoscaban el acceso de las personas a los alimentos, no sólo en los países en desarrollo sino en países desarrollados donde hay alimentos en abundancia (ACNUDH, 2010).

El incumplimiento del derecho a la alimentación, que recordemos no se trata únicamente de una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos, sino los alimentos deben estar disponible, ser accesible, adecuados, suficientes y de calidad. El Estado debe garantizar este derecho y aunque no todos los alimentos los proporcionará directamente, sí deberá generar una atmósfera propicia donde las personas puedan utilizar su plena potencialidad para producir o adquirir alimentación para ellos mismos y sus familias, para lo cual se requiere tierra, semillas, agua y otros recursos. De ahí que este derecho se vincule con otros como el del acceso a un ingreso bien remunerado para adquirirlos por sí y vivir dignamente.

En 2013 como parte de la política social, el Gobierno Federal emprendió la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) y como política pública el Programa Nacional México Sin Hambre (PNsH), cuya coordinación principal la realiza la SEDESOL, junto con 19 dependencias federales, mediante 70 programas sociales de origen (19 se reportan a 2015), al mismo tiempo los gobiernos estatales y municipales y la sociedad civil se involucran en esta estrategia.

La población en pobreza extrema es el objetivo de la Cruzada y son 400 municipios en una primera etapa los focalizados, al finalizar el segundo trimestre de 2015 se tiene en registro a 4 millones 552 mil 669 personas en condición de pobreza extrema alimentaria que han sido atendidas por al menos uno de los programas sociales que forman parte de la Cruzada, reza en

la página oficial (www.sinhambre.gob.mx, 2015) y a la fecha se han conformado más de 60 mil comités comunitarios de los 28 mil que iniciaron en 2013.

Sin embargo, se señaló en su momento, que la focalización de la población objetivo presentaba deficiencias (Moyado, 2014). La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su dictamen del 12 de enero de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización de la Cuenta Pública de 2013 a la CNCh, consideró "...que el hecho de utilizar como unidad de georreferenciación al municipio, incrementa la probabilidad de error en la focalización de la población...ya que los 400 municipios están conformados por 35,460 localidades... [con] medio, bajo y muy bajo grado de marginación" (ASF, 2015). Por tanto, generalizar que son los municipios el objeto de derecho y no las localidades o las personas directamente, se corre el riesgo de elegirlos con otros intereses y no necesariamente por medio de los establecidos en el propio Decreto del CNCh.

En consecuencia, siguiendo el informe de la ASF, se señala que si bien la SEDESOL inició el listado de pobres extremos con carencia de alimentación identificados y atendidos por la CNCh, "se careció de las políticas y procedimientos que normaran la integración de dicho listado" (ASF, 2015). Otras irregularidades señaladas versaron sobre los programas y la conformación de los comités comunitarios, lo que le valió a la SEDESOL para ser sujeta de diversas observaciones y recomendaciones, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones. En el dictamen se destaca lo siguiente:

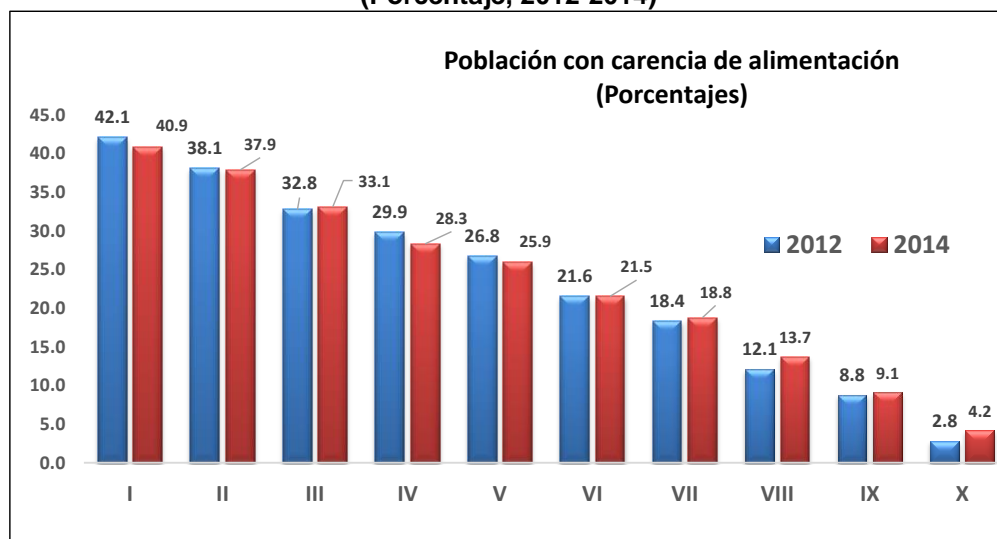
"...de los 70 programas que participaron en la CNCh, 4 se dirigieron a atender directamente el problema de acceso a la alimentación: el PASL [Programa de Abasto Social de Leche] [...] en los que benefició a 3,882.2 miles de personas...además, de acuerdo con LICONSA, las familias consideradas como población objetivo de la CNCh no cuentan con los recursos necesarios para retirar la dotación de leche asignada; el PDHO [Programa de Desarrollo Humano Oportunidades]...benefició a 2,651.7 miles de familias [...] el PAL [Programa de Apoyo

Alimentario]...atendió a 559.5 miles de familias, y el PAR [Programa de Abasto Rural], que operó en el 96.8% (392 municipios) [...] abrió tiendas en 2,763 localidades; sin embargo, únicamente las familias con recursos económicos suficientes pueden acceder a los productos básicos que ofrece el programa” (ASF, 2015).

Estos programas operaron en 405 municipios objetivo de la CNCh, aunque en todos, miles de familias ya eran atendidas previo a la instrumentación de la estrategia, específicamente por el PDHO que antes de 2013 ya registraba a 90.9% de familias, hoy llamado “Prospera”. Así las cosas, y así los resultados sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte de la SEDESOL, aunque habrá que señalar que no toda la responsabilidad es de esta Secretaría para combatir el hambre, como se ha dicho, para ello hace falta tierra, agua y semillas entre otros insumos, por lo que secretarías como SAGARPA, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y Economía, tienen una compromiso significativo, además de las instancias locales.

La carencia por acceso a la alimentación se incrementó de 23.3% en 2012 a 23.4% que representan para 2014, los 28 millones de personas. En la gráfica 4 se observan los porcentajes de la población que carece de alimentación de acuerdo con el decil de ingreso y, es claro que en los deciles I, II y III se concentra el mayor porcentaje de la población que carece del derecho a la alimentación; aunque, se observa también que los porcentajes de 2012 a 2014 (CONEVAL, 2015) disminuyeron y podríamos decir que en parte fue por los recursos de la CNCh con todo y sus deficiencias, así como por las transferencias del PDHO, ya que la población en pobreza extrema tuvo una pequeña disminución como se observó en la gráfica 1. Sin embargo, como bien indicó la ASF, todavía hace falta mucha información que transparentar para poder identificar y vincular los apoyos de cada programa con cada beneficiario (derechohabiente).

Gráfica 4. Población con carencia por acceso a la alimentación por decil de ingreso (Porcentaje, 2012-2014)



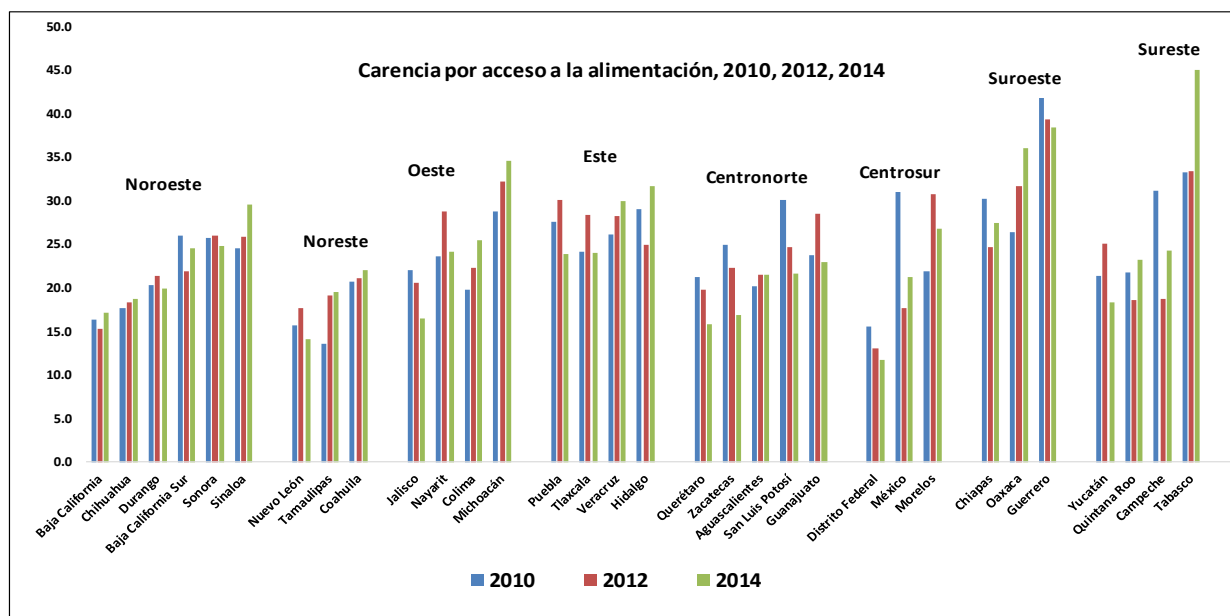
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2014 y CONEVAL, 2015.

Según la gráfica 4, el porcentaje de la población ubicada en los deciles III VII, VIII, IX y el X, empieza a presentar incremento en la carencia de acceso a la alimentación, esto es obvio porque el salario ya no les alcanza para adquirir lo necesario para la alimentación. El incremento de dos millones de pobres de 2012 a 2014, se ubica en los grupos vulnerables susceptibles de violación de derechos humanos como son los niños y adolescentes, futuro del país con el 53.9% de ellos (21.4 millones) y, más aún en la población indígena con 73.2% (8.2 millones), porcentajes superiores a la media nacional del 46.2% de pobres. Los adultos mayores, también presentaron incremento al pasar de 45.8% en 2012 a 45.9% en 2014, la mal llamada pensión universal de \$ 580.00 mensuales que reciben o bien las pensiones recibidas de otras instituciones, no están ayudando lo suficiente, lo peor es que son personas de más de 65 años que difícilmente tienen otros ingresos, debido a que los hijos no les contribuyen por su propia situación económica.

Por otra parte, son varias las entidades federativas que registraron incrementos progresivos en los porcentajes de la población con carencia por acceso a la alimentación. En la gráfica 5 se

presentan los datos de 2010, 2012 y 2014, por regiones geográficas. En el Noroeste son: Baja California (16.4, 15.2 y 17.2) Chihuahua (17.7, 18.4 y 18.7), Baja California Sur 26.0, 21.9 y 24.6) y Sinaloa (24.5, 25.9 y 29.6). En el Noreste: Tamaulipas (13.6, 19.2 y 19.5) y Coahuila (20.8, 21.2, y 22.0). En el Oeste: Colima (19.9, 22.3 y 25.4) y Michoacán (29.8, 32.2 y 34.7). En el Este: Veracruz (26.1, 28.2 y 30.0) e Hidalgo (29.0, 25.0 y 31.7) que pareciera mejoraba en 2012 y en 2014 vuelve a repuntar significativamente (CONEVAL, 2015).

Gráfica 5. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación regional



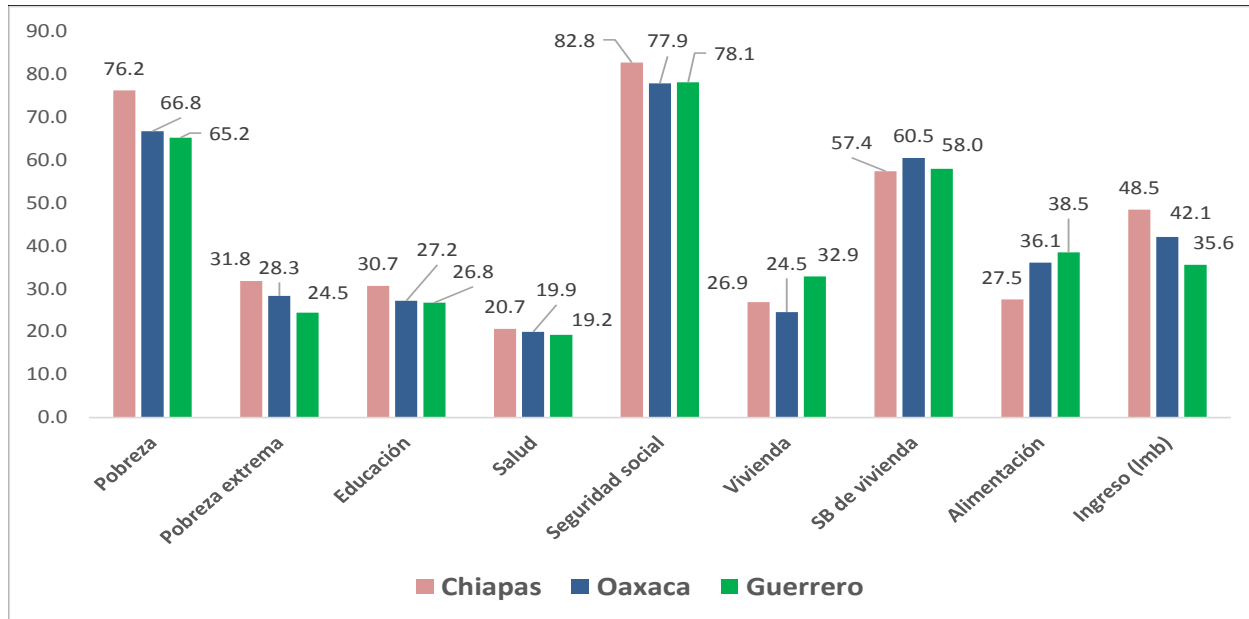
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2015.

En el Centro norte sólo en Aguascalientes la tendencia fue creciente (20.2, 21.5 y 21.6). En el Centro sur: el Estado de México también presenta un repunte en 2014 (21.3) en relación con 2012 (17.7) año se procuró más la alimentación en relación con 2010 (31.6). En la región Suroeste, principal bastión de la CNCh, únicamente Guerrero obtuvo resultados positivos aún con los conflictos sociales (42.7, 39.4 y 38.5), Chiapas por su parte con todo y Cruzada vuelve a padecer en 2014 (30.3, 24.7 y 27.5), y lo de Oaxaca es preocupante por su tendencia acelerada (26.4, 31.7 y 36.1). Finalmente en el Sureste, Tabasco ha sido totalmente abandonado (33.3, 33.4 y 45.0) sólo 7 de los 17 que lo conforman fueron incorporados en la CNCh.

Estos resultados son producto de la deficiente y apresurada focalización que se llevó a cabo en 2013 por la SEDESOL, si en verdad se reconociera, protegiera y garantizara el derecho a la alimentación, como se establece en el artículo 4° Constitucional, y si en México el Estado de Derecho se hiciese efectivo para los DESC, se estarían iniciando un conjunto de demandas en contra de distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno por omisión o por discriminación, entre otros motivos.

Como se ya se señaló, la región Suroeste fue un importante bastión de la Cruzada contra el Hambre, porque son los estados que concentran pobreza extrema. En la gráfica 6 se muestran los indicadores de pobreza de 2014 de las tres entidades: la pobreza extrema de Chiapas es de 31.8% de su población; la de Oaxaca es del 28.3% y la Guerrero es más baja con 24.5% (CONEVAL, 2015).

Gráfica 6. Porcentaje indicadores de pobreza, 2014. Región Suroeste



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2015.

De los 400 municipios de la primera etapa de la Cruzada, de esta región se eligieron de Chiapas 55 (14%), de Oaxaca 133 (33%) y de Guerrero 46 (12%) que suman 234 municipios (59%)(Decreto del SNCcH, 2013), aunque se desconoce el número efectivo de personas. Se

insiste, y como bien observó la ASF en su informe, considerar a los municipios como unidad de análisis, se corría el riesgo de una efectiva focalización, hizo falta ubicar con claridad a las localidades y más todavía identificar con precisión las carencias que padecía cada derechohabiente. La elección de los municipios en Oaxaca por ejemplo, fue controvertida y con fines políticos, se incorporaron municipios que no necesariamente tenían un rezago social muy alto como Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec (Moyado, 2014).

Como se observa en la gráfica 6, aunque la carencia por alimentación en Guerrero mejoró en 2014, sigue siendo muy alto el porcentaje de la población afectada (38.5%), le sigue Oaxaca con 36.1% que tuvo un repunte significativo y Chiapas con 27.5%, que también empeoró (CONEVAL, 2012-2014).

Las cifras que arrojaba la Encuesta de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 de los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, ya manifestaban el deterioro y la precaria situación en estas entidades, cabría preguntarse si fueron considerados en el diagnóstico para la focalización de la CNCh.

Tabla 1. Datos sobre alimentación y nutrición, 2012. Región Suroeste.

| Estado | Muestra | Inseguridad alimentaria de cada 10 hogares | Gasto en salud | Gasto en alimentos | Porcentaje de población con programas de alimentación o nutrición (en expansión) | | | | | | | | | | Desnutrición crónica | Anemia | | Sobrepeso y obesidad | | |
|----------|---------|--|----------------|--------------------|--|-------|-----------------|---------------------|---------------|--|-------------------------------|----------|------|-------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|----------------------------|--|
| | | | | | Hogares con uno o más programas | PDHO | Adultos mayores | Desayunos escolares | Alimentos DIF | Cocinas o desayunos comunitarios (DIF) | Albergues comedores indígenas | Liconsas | PAL | Niños menores de 5 años prevalencia | | Niños escolares | Niños escolares | Adolescentes de cada 100 | Adultos mujeres de cada 10 | |
| Chiapas | 1,303 | 8 | 4.6% | 62.7% | 63.6% | 53.8% | 20.2% | 25.3% | 6.6% | 3.4% | 1.3% | 5.6% | 2.7% | 31.4% | 13.8% | 22.4% | 29 | 7 | | |
| Oaxaca | 1,406 | 8 | 4.1% | 61.5% | 61.8% | 46.8% | 25.2% | 8.1% | 5.3% | 5.5% | 1.7% | 5.0% | 5.4% | 20.7% | 9.6% | 27.5% | 27 | 7 | | |
| Guerrero | 1,276 | 8 | 5.1% | 62.9% | 57.0% | 43.0% | 20.6% | 8.7% | 5.5% | 3.4% | 0.9% | 4.9% | 1.9% | 30.8% | 9.6% | 27.2% | 29 | 7 | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012 (INSAP, 2012).

En la ENSANUT (2012) se reconoce que 8 de cada 10 hogares se encontraban en inseguridad alimentaria y que el gasto en alimentos era de más del 60% de sus ingresos (Tabla 1).

Asimismo, prácticamente en los mismos porcentajes la población de estos estados son derechohabientes de por lo menos un programa social, esencialmente el relacionado con transferencias monetarias PDHO (Oportunidades, ahora Prospera), y que es muy probable destinen el apoyo para la compra de alimentos. El resto de los programas tiene poco impacto, con excepción el de adultos mayores, cuya población objetivo es alrededor del 20% (Tabla 1).

Por otro lado, los problemas de nutrición son preocupantes, ya que el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica es significativo en los tres estados, sobre todo en Chiapas y Guerrero que rebasan el 31% de población encuestada. La Organización Mundial de la Salud ha destacado que los primeros 5 años de vida son fundamentales para el desarrollo físico y emocional posterior del individuo en todos sentidos, por ello se ha promovido una campaña internacional de lactancia materna entre los 6 meses y 2 años de edad. Por otro lado, la anemia, el sobrepeso y la obesidad son problemas arraigados en esta región (Tabla 1).

Cumplir y hacer valer los derechos de alimentación es una tarea de las autoridades gubernamentales, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, para ello será necesario atender la problemática de forma integral, no mejorará la carencia de alimentación si antes no se revisan otros derechos como el del ingreso digno y el análisis serio de la desigualdad, el derecho a la tierra, al agua, salud, educación, seguridad social y vivienda son derechos sociales que el Estado debe garantizar para preservar la dignidad humana.

De lo contrario, toda vez que estos derechos se pueden ser justiciables, las autoridades de correspondientes estarán ocupados con un mayor número de litigios por omisión o por discriminación entre otras faltas administrativas o delitos. El Estado de derecho conlleva la visión y reconocimiento de todos los derechos humanos en México y habrá que cumplirlos.

REFLEXIONES FINALES

En el contexto internacional ha quedado duda del alcance real de los Objetivos de la Declaración del Milenio en cuanto a la reducción de la pobreza y del hambre en el mundo y principalmente en América Latina y el Caribe, aunque así lo señalen los indicadores, sobre todo por la desigualdad.

En México se tiene un amplio marco jurídico internacional y nacional para reconocer, respetar, proteger, garantizar y en su caso sancionar la violación de derechos económicos, sociales y culturales, y en particular el de la alimentación. Ha faltado voluntad política por parte de los distintos gobiernos para revisar en primera instancia los salarios mínimos que están afectando cada vez más, a un mayor número de personas que en otros años no padecían la pobreza y que ahora forman parte de los dos millones de pobres que se incrementaron en 2014.

Existe una iniciativa de *Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada*, reglamentaria del artículo 4° que fue aprobada en la Cámara de Diputados, que está pendiente en el Senado de la República y que urge se retome para su aprobación en el periodo de sesiones que inicia en septiembre de 2015.

Es indispensable revisar y reorientar la política social, en especial dar seguimiento fehaciente a la Cruzada Nacional contra el Hambre y al Programa Nacional México Sin Hambre, a fin de focalizar con mayor precisión a las personas que padecen hambre, los datos de entidades federativas de la región Suroeste indican que no están siendo identificados a detalle aquéllos que realmente viven con carencia de alimentación como los niños y la población indígena.

El Estado mexicano tiene la obligación de respetar el derecho a la alimentación absteniéndose de injerir en su disfrute, o impedir su acceso, así como mitigar el impacto de sus intervenciones

por ejemplo cuando se lleva a cabo la expropiación de tierras de los indígenas, no se les paga lo justo o los dejan sin un espacio para procurar la producción de autoconsumo. El Estado también tiene la obligación de proteger el derecho a la alimentación, evitando que terceros; grupos o particulares, empresarios y corporaciones violen el disfrute de este derecho, al no generar las condiciones que permita a la población allegarse de los alimentos nutritivos, de calidad y a precios accesibles. Además, debe prevenir y evitar la violación del derecho a la alimentación y garantizar los recursos jurídicos cuando se alegue la violación del mismo.

Finalmente, el Estado debe cumplir con el derecho a la alimentación y está obligado a facilitar y atender a los individuos y comunidades más vulnerables para disfrutar del derecho; esto es, continuar mejorando los programas sociales, focalizar con mayor precisión al grupo de los niños, jóvenes, adultos mayores e indígenas y discapacitados; y debe, promover la buena y sana nutrición mediante programas de capacitación e información necesarios, y en suma, proveer o cumplir con el derecho cuando los individuos son incapaces de generar los medios por cuestiones como la pobreza, desigualdad, discriminación, marginación y otros factores que afectan a la población.

BIBLIOGRAFÍA

Piketty, Thomas (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. FCE.

Pogge, Thomas (2009). *Hacer justicia a la humanidad. Problemas de ética práctica*. CNDH-UNAM-FCE. México.

ACNUDH (2010). *El derecho a la alimentación adecuada*. Folleto informativo no. 34. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Obtenido en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

ASF (2015). *Auditoría de Desempeño 13-0-20100-07-0275*. Secretaría de Desarrollo Social. Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. Grupo Funcional Desarrollo Social. Auditoría Superior de la Federación. Obtenido en:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0275_a.pdf

Bárceñas, Alicia (2014). *Trilogía de la Igualdad*. ONU-CEPAL. Academia Diplomática de Chile, “Andrés Bello”, Santiago, agosto 22. Obtenido en:

http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/140822_AliciaBarcena_La_Trilogia_de_la_Igualdad_AcademiaDiplomaticaChile.pdf

Cámara de Diputados (2014). *Iniciativa que expide la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada*, suscrita por integrantes de la Comisión Especial de Asuntos Alimentarios y de diversos grupos parlamentarios. Gaceta Parlamentaria, número 4007-III. Miércoles 23 de abril. Obtenida en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/20140423-III.html#Iniciativa3>

Cámara de Diputados (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma en el Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 2015. Obtenida en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

CDESC (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. Observación General, 12. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Observación General 12. 20° periodo de sesiones. Obtenido en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/General_Comment_12_ES.pdf

CONEVAL (2015). *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidad federativa*. Obtenidos en:

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Cordera, Rolando (2014). *Memoria del Coloquio Elementos Sustantivos para la Definición del Programa Nacional México Sin Hambre*. pp. 17 a 22. SEDESOL, UNAM, et.al. <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Coloquio-10junio14.pdf>, [Consulta, agosto, 2015].

DOF (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. Presidencia de la República, martes 22 de enero.

DOF. (2014). *Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. Presidencia de la República. México.

Esquivel Hernández, Gerardo (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Oxfam, México. Obtenido en:

http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf

FAO, FIDA, PMA (2015). *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO, www.fao.org/3/a-i4646s.pdf. [Consulta, agosto, 2015].

Fix-Fierro, Héctor F. (2014). "Mensaje inaugural en el Foro internacional sobre justiciabilidad de los DESC en el Marco de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos en México", en Cervantes A. Magdalena, et.al (Coords.) *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. IJ-UNAM.

Formisano Prada, Maritza (2012). *Empoderando a las personas pobres. Mediante litigios en materia de derechos humanos*. UNESCO Etxea-Centro UNESCO País Vasco. Obtenido en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002183/218360s.pdf>

INSAP (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Resultados por Entidad Federativa. Oaxaca*. Instituto Nacional de Salud Pública. <http://ensanut.insp.mx/informes/Oaxaca-OCT.pdf> [Consulta, agosto, 2015).

INSAP (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Resultados por Entidad Federativa. Guerrero*. Instituto Nacional de Salud Pública. <http://ensanut.insp.mx/informes/Guerrero-OCT.pdf> [Consulta, agosto, 2015).

INSAP (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Resultados por Entidad Federativa. Chiapas*. Instituto Nacional de Salud Pública. <http://ensanut.insp.mx/informes/Chiapas-OCT.pdf> [Consulta, agosto, 2015].

IJ-UNAM (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, “Protocolo de San Salvador”. Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 en el decimoctavo periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995 y vigente en México a partir de 1999. www.juridicas.unam.mx

INEGI (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2014*. ENVIPE- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Marco conceptual. Obtenido en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825049003.pdf

INEGI (2014). *Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 2014*. Obtenidos en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/micdirecto.aspx?s=est&c=34527>

Jusidman Rapoport, Clara (2015). *Conversatorio sobre derechos humanos y antimafia*. Incide Social, A.C.

http://www.incidesocial.org/images/pdf/clara_jusidman/conversatorio_sobre_derechos_hu manos_y_antimafia_11_05_2015.pdf

Moyado Flores, Socorro (2014). “Sin Hambre en el Sur de México. Pobre Política Social para Oaxaca” Libro electrónico: *Dinámica espacial. Impactos externos en México y Perspectivas del Desarrollo Regional*. 19° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional, 11 al 14 de noviembre. AMECIDER-IIE-UNAM.

ONU (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Obtenido en:

http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

Pogge, Thomas (2014). *Crítica al progreso cosmético de la pobreza y el hambre del Banco Mundial y los Objetivos del Milenio*. Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN ISSN 1870-2872, Núm. 34, Vol. X, 2014, pp. 5-22.

<http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v10/34/01.pdf> [Consulta, agosto, 2015].

SEDESOL, UNAM, UAM, INSP, CIESAS, AMMFEN, RECCI (2014). *Memoria del Coloquio Elementos Sustantivos para la Definición del Programa Nacional México Sin Hambre*. 31 de enero, Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México. Obtenido en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Coloquio-10junio14.pdf>,

SEDESOL (2015) <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobrelaCruzada>.