



## Asamblea General

Distr. general  
17 de enero de 2012  
Español  
Original: inglés

### Consejo de Derechos Humanos

#### 19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter**

Adición

#### **Misión a México\***

##### *Resumen*

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación visitó México del 13 al 20 de junio de 2011. En las secciones II y III del presente informe, el Relator Especial examina la situación actual de la inseguridad alimentaria y el marco jurídico y de políticas. En la sección IV (disponibilidad de alimentos) destaca la necesidad de destinar los programas de apoyo agrícola a las necesidades de los pequeños agricultores en zonas desfavorecidas, y en la sección V (accesibilidad de los alimentos) examina los esfuerzos realizados por fortalecer los programas sociales, velar por que los trabajadores, incluidos los jornaleros agrícolas, tengan un nivel de vida digno, brindar la protección adecuada ante los efectos de los principales proyectos de desarrollo y mejorar el acceso de las comunidades rurales apartadas a los servicios mediante "ciudades rurales sustentables". En la sección VI (adecuación de los alimentos) aborda el problema cada vez mayor del sobrepeso y la obesidad y su relación con las políticas de alimentos y nutrición. En la sección VII (sostenibilidad) comenta la introducción del maíz transgénico y la necesidad de un uso más sostenible de los recursos hídricos. El Relator Especial concluye el informe con recomendaciones (sección VIII) destinadas al Gobierno de México.

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

## Anexo

### Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre su misión a México (13 a 20 de junio de 2011)

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	3
II. Inseguridad alimentaria.....	5–7	3
III. Marco jurídico y de políticas .....	8–12	4
IV. Disponibilidad de alimentos: apoyo a la producción agrícola.....	13–20	6
V. Accesibilidad de los alimentos: lucha contra la pobreza rural y urbana .....	21–47	8
A. Programas sociales .....	21–27	8
B. Derechos de los trabajadores .....	28–31	11
C. Proyectos de desarrollo en gran escala y derecho a la alimentación.....	32–44	12
D. "Ciudades rurales sustentables" .....	45–47	15
VI. Adecuación de los alimentos: dietas saludables.....	48–50	16
VII. Sostenibilidad: futuro de los alimentos en México .....	51–58	17
A. Cultivos transgénicos y biodiversidad.....	52–55	17
B. Uso del agua, erosión del suelo y resiliencia al cambio climático.....	56–58	18
VIII. Conclusiones y recomendaciones .....	59–60	19

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, viajó en misión a México del 13 al 20 de junio de 2011 por invitación del Gobierno. El Relator Especial desearía expresar su reconocimiento por el alto grado de colaboración del Gobierno y el notable nivel de preparación de las autoridades, gracias a la dedicación de la Dirección de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Embajador Juan Manuel Gómez Robledo.

2. Durante su misión, el Relator Especial se reunió con representantes de numerosos organismos, a saber, la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Educación Pública. Expresa su agradecimiento en particular al Secretario de la Reforma Agraria, Abelardo Escobar Prieto; el Secretario del Trabajo, Javier Lozano; el Secretario de Agricultura, Francisco Mayorga Castañeda; y la Coordinadora de la Oficina de la Presidencia de la República, Sofía French López Barro.

3. El Relator Especial también se reunió con miembros del Senado y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo la presidencia del Senador Zoreda Novelo, y con presidentes de congresos de los estados. Visitó los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, que garantizan préstamos a los productores agrícolas. Por último, se reunió con representantes de los organismos de las Naciones Unidas presentes en México, de varias organizaciones no gubernamentales y de pueblos indígenas y con expertos académicos.

4. La misión incluyó visitas a los estados de Chiapas y Jalisco. En Chiapas, el Relator Especial celebró reuniones en las ciudades rurales sustentables de Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar y en San Cristóbal de Las Casas. Se reunió con miembros del Gobierno de Chiapas, así como con el Gobernador Juan Sabines Guerrero y con numerosas organizaciones de la sociedad civil de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En Jalisco, el Relator Especial se reunió con miembros del Gobierno y con representantes de organizaciones de la sociedad civil de Jalisco, Nayarit y San Luis Potosí. Celebró una reunión en el recientemente creado Centro Nacional de Recursos Genéticos. También visitó el pueblo de Temacapulín y la ciudad vecina de Talicoyunque, donde se reunió con las comunidades afectadas por la construcción de la presa de El Zapatillo y con un representante de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

## II. Inseguridad alimentaria

5. México ha logrado importantes progresos en lo que respecta a un indicador fundamental para el ejercicio del derecho a la alimentación, a saber, la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en reducir la proporción nacional de niños menores de 5 años con peso inferior al normal (meta 1.8) del 14,2% en 1988 al 5% en 2006. Sin embargo, los progresos han sido desiguales y los niveles de privación del derecho a la alimentación siguen siendo dramáticos para gran parte de la población. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) calcula que el 18,2% de la población (19,5 millones de personas) vivían en la "pobreza alimentaria" en 2008, frente al 13,8% (14,4 millones de personas) de 2006. La situación ha permanecido en

gran medida sin cambios desde 1992, con un deterioro drástico en 1996, año en el que el número de personas que vivían en pobreza alimentaria casi se duplicó hasta alcanzar el 37,4%, y un descenso efímero de la pobreza alimentaria en 2006. Según los últimos cálculos oficiales, en 2010 un total de 52 millones de personas (el 46,2% de la población) vivían en la pobreza, mientras que 28 millones (el 24,9%) tenían acceso insuficiente a los alimentos.

6. Estas cifras nacionales comprenden importantes disparidades en la privación del acceso a una alimentación adecuada entre las zonas urbanas y rurales, así como entre los estados del México septentrional, meridional y central. De los 18,1 millones de personas que viven en municipios que se considera que tienen un nivel alto o muy alto de marginación, el 80,6% vive en zonas rurales.

7. Hay también diferencias notables en los indicadores pertinentes del derecho a la alimentación entre la población indígena y no indígena. En ambos casos, las tasas de malnutrición infantil han descendido gradualmente. Sin embargo, en 2006 uno de cada tres niños indígenas menores de 5 años (33,2%) sufría malnutrición crónica, frente a uno de cada diez niños no indígenas (10,6%). Las estadísticas nacionales también muestran que las mujeres y las personas de edad son particularmente vulnerables a las privaciones en el acceso a una alimentación adecuada.

### III. Marco jurídico y de políticas

8. Como parte en los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos, México tiene la obligación jurídica de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados de derechos humanos. Las últimas reformas de la Constitución subrayan la determinación de México de fortalecer la protección del derecho a la alimentación. El 13 de octubre de 2011 se culminó un proceso de reforma constitucional por el que se incluyó el derecho a la alimentación en los artículos 4 y 27 de la Constitución. Además, el artículo 1 de la Constitución dispone ahora que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que México sea parte. Antes de estas reformas, en la Constitución ya se mencionaba el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación (art. 4) y la obligación de los estados de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación (art. 2 B) III y VIII).

9. Con las últimas reformas constitucionales, México se ha sumado a un grupo de Estados todavía pequeño, aunque en rápido crecimiento, que está incluyendo expresamente el derecho a una alimentación adecuada en la Constitución nacional, facultando de este modo a los tribunales para que velen por el ejercicio de este derecho. Sin embargo, el marco jurídico se podría mejorar aún más si se aprobara una legislación marco sobre el derecho a la alimentación, como han hecho varios países de la región y como recomiendan el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional<sup>1</sup>. A este respecto, el Relator Especial observa con interés el proyecto de ley de planeación para la seguridad y la soberanía agroalimentaria y nutricional, que se presentó en el Congreso el 11 de noviembre de 2005 y sigue siendo objeto de debate.

<sup>1</sup> E/C.12/1999/5, párr. 21.

10. Aunque considera que el actual proyecto de ley se podría mejorar a la luz de las recomendaciones formuladas en el presente informe, el Relator Especial celebra el hecho de que el proyecto trate de aumentar la coherencia entre diferentes instituciones y programas nacionales de protección del derecho a la alimentación. Sobre la base de la labor del CONEVAL, una ley marco sobre el derecho a la alimentación podría determinar la manera de detectar lo antes posible las nuevas amenazas contra el derecho a una alimentación adecuada mediante sistemas de vigilancia adecuados y la manera de tener en cuenta los datos recopilados por el CONEVAL en las políticas públicas para que tengan una mayor base empírica. En virtud de la ley marco, también se podría crear un foro en el que las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de agricultores y los representantes de los pueblos indígenas, pudieran mantener un diálogo periódico con los representantes del Gobierno, lo cual haría posible la evaluación continua de las políticas por sus beneficiarios. Podría servir de base legislativa adecuada para los programas sociales existentes, en particular los de ayuda alimentaria, así como para los programas de apoyo a los productores agrícolas. Ello puede incrementar significativamente la eficacia de esos programas: la definición clara de los beneficiarios en la legislación, con la consecuencia de que el acceso a los programas pasaría a ser un derecho para ellos, podría limitar el riesgo de que los recursos se desvíen a causa de la corrupción o el clientelismo y mejorar la rendición de cuentas por parte de la administración responsable de la ejecución, especialmente si los tribunales están facultados para supervisar esa ejecución<sup>2</sup>.

11. Más importante aún, esa legislación marco debería dar lugar a la adopción de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación. Esa estrategia nacional tendría cuatro ventajas principales:

a) En primer lugar, podría aumentar la coordinación entre los diferentes ministerios competentes y entre los planos nacional y subnacional del Gobierno. En la actualidad existen incoherencias entre las diversas políticas sectoriales. Por ejemplo, algunos programas de apoyo a la producción agrícola benefician desproporcionadamente a los productores más ricos de la zona más rica del país, aumentando de ese modo la desigualdad en las zonas rurales, que es lo que los programas sociales, a su vez, pretenden combatir. Las políticas comerciales ofrecen otro ejemplo. La liberalización del comercio agrícola, puesta en marcha a mediados del decenio de 1980 y culminada en 2008 en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, creó oportunidades para algunos productores agrícolas orientados a la exportación de productos básicos, mientras que la importación de determinados productos de bajo costo benefició a la industria ganadera y los consumidores pobres. La liberalización paulatina del comercio agrícola también tuvo, sin embargo, un grave efecto negativo en algunos de los productores más vulnerables debido al *dumping* en los mercados locales de productos de los Estados Unidos de América con frecuencia muy subvencionados. También alentó el desarrollo de la agricultura orientada a la exportación, que suele ser menos favorable a los pobres y contribuye menos al desarrollo rural. Un tercer ejemplo es el efecto de las políticas agrarias y comerciales en la adecuación de las dietas. Como se detalla más abajo, la situación de emergencia respecto del sobrepeso y la obesidad que experimenta México se podría haber evitado o mitigado en gran medida si los problemas de salud vinculados a los cambios de dieta se hubieran integrado en la formulación de esas políticas. Una estrategia nacional de coordinación de las actividades de diversos ministerios y de adaptación de las políticas sectoriales a la realización del derecho a la alimentación debería servir para evitar esas incoherencias.

b) En segundo lugar, una estrategia nacional podría ayudar a determinar la complementariedad entre los diversos instrumentos que sirven en la actualidad para

---

<sup>2</sup> Véase también A/HRC/12/31, párr. 28.

aumentar la seguridad alimentaria, a fin de lograr un efecto multiplicador. En particular, las medidas destinadas a prestar apoyo a los productores de alimentos y las medidas destinadas a facilitar el acceso de los consumidores a una alimentación adecuada deberían apoyarse mutuamente y no estar aisladas unas de otras. Por ejemplo, se podría alentar a programas de ayuda alimentaria como los de Diconsa y Liconsa a que adquieran más alimentos a pequeños productores locales para que estos productores tuvieran mayor acceso a los mercados y lograran cierta estabilidad de ingresos, velando al mismo tiempo por que se ofrezcan a los consumidores alimentos frescos y nutritivos.

c) En tercer lugar, debido a su carácter plurianual, las estrategias nacionales pueden contribuir a resolver la tensión entre los objetivos a corto plazo (como el suministro de productos de bajo precio a la población urbana o el aumento de la producción agrícola) y los objetivos a largo plazo (como el aumento de los ingresos de los pequeños agricultores y del desarrollo rural inclusivo o el fomento del uso sostenible de los recursos naturales) porque determinan no solo un conjunto de objetivos (el "qué"), sino también la trayectoria (el "cómo"). Las estrategias nacionales pueden ayudar a realizar transiciones y evitar que las políticas públicas caigan en la dependencia de las trayectorias del pasado.

d) En cuarto lugar, una estrategia nacional aumentaría la rendición de cuentas al asignar claramente las responsabilidades entre las diversas ramas del Gobierno y establecer calendarios precisos para la adopción de medidas con las que se haría paulatinamente efectivo el derecho a la alimentación. Un órgano independiente, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podría contribuir a supervisar la aplicación de la estrategia utilizando indicadores apropiados. El CONEVAL también podría desempeñar este papel, utilizando su metodología para medir la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza.

12. Existe una serie de políticas y programas nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que tienen objetivos pertinentes para el derecho a la alimentación. México, sin embargo, carece en la actualidad de una estrategia nacional general para la realización del derecho a la alimentación. En el resto del presente informe, sobre la base de su valoración de los desafíos que tiene planteados el país, el Relator Especial especifica los problemas que esa estrategia nacional podría tratar de resolver en relación con las cuatro dimensiones del derecho humano a una alimentación adecuada.

#### **IV. Disponibilidad de alimentos: apoyo a la producción agrícola**

13. En México coexisten diferentes modelos de agricultura. El desafío que enfrenta el país consiste en velar por la coexistencia de estos modelos mediante políticas que reduzcan la pobreza en las zonas rurales, donde vive el 23,2% de la población.

14. Entre 1991 y 1996, México realizó lo que se podría denominar una "segunda reforma agraria" a fin de preparar a su sector agrícola para la liberalización de los mercados agrícolas prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los tres programas que constituían la base de esta reforma siguen siendo la columna vertebral de las políticas agrarias del país: el Programa de Apoyos a la Comercialización, programa de subvenciones basado en la producción, cuyo principal instrumento es el Ingreso Objetivo; el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), programa de transferencias directas por hectárea desvinculado de la producción y la comercialización establecido por decreto regulador (21 de julio de 1994); y la Alianza para el Campo, que comprende varios programas de apoyo a la inversión (a saber, el Programa de Desarrollo Rural, el Programa de Fomento Agrícola y el Programa de Fomento Ganadero).

15. En virtud de la Ley de Desarrollo Social Sustentable, de 2001, que rige los principales aspectos del desarrollo rural, se creó el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), marco de coordinación del gasto en investigación y desarrollo agrícolas. Sin embargo, aunque son pasos importantes para mejorar las políticas rurales, ni la propia ley ni el Programa Especial han tenido un efecto importante en la asignación de recursos para investigación y desarrollo. El Relator Especial cree que debería examinarse la manera en la que se gastan estos recursos.

16. Los recursos asignados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación aumentaron considerablemente a lo largo del decenio de 2000, desde 47.900 millones de pesos hasta unos 73.900 millones de pesos en el presupuesto para 2011. Se han puesto en marcha programas nuevos y prometedores, como los programas MasAgro, Promaf y Trópico Húmedo, así como el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). La producción agrícola, incluida la pesca, aumentó a una tasa media anual del 2,4% durante el período 2000-2010, lo cual incrementó la disponibilidad de alimentos en México.

17. Sin embargo, las políticas agrarias mexicanas se podrían mejorar de dos maneras para que contribuyan de forma más determinante a la realización del derecho a la alimentación. En primer lugar, se debería especificar quiénes son los beneficiarios de los diversos programas de apoyo enumerados más arriba, que deberían tener acceso a mecanismos de recurso para reclamar sus derechos. Los instrumentos actuales todavía dejan mucho margen para que los diversos grupos de interés obtengan recursos públicos ejerciendo presión política. En segundo lugar, la mayoría de los programas agrícolas no tienen a los pobres entre sus destinatarios: en su conjunto, el gasto público en agricultura es muy regresivo. El Relator Especial está sorprendido por el contraste entre la ausencia de destinatarios adecuados de las políticas agrarias y la gran cantidad de destinatarios específicos de las políticas sociales: más del 95% del gasto de los programas sociales incluidos en el PEC está destinado a los pobres, mientras que esa cifra es de menos del 8% en el caso del gasto de los programas agrícolas. Algunos de los últimos programas son especialmente prometedores al respecto: el PESA en particular se centra en el fomento de la capacidad en zonas rurales en las que el nivel de privación es alto o muy alto<sup>3</sup>. No obstante, en un país constituido por un 80% de agricultores con menos de 5 ha, parecería deseable estudiar la posibilidad de asignar más recursos en apoyo de los pequeños agricultores de las zonas desfavorecidas, puesto que los programas actuales no abordan eficazmente la pobreza rural<sup>4</sup>.

18. Aunque los programas sin destinatarios específicos pueden beneficiar en parte a los pobres, estudios recientes indican efectivamente que las políticas agrarias favorecen a los estados, los municipios y los productores o las familias más ricos<sup>5</sup>. En 2005, los seis estados más pobres recibieron solo el 7% del gasto público total en agricultura, a pesar del hecho de que en ellos vivía el 55% de la población más pobre. Los estados pobres, como Chiapas u Oaxaca, obtienen solo una décima parte del apoyo *per capita* que reciben los grandes estados agrícolas de Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora. En 2006, el 70% de los municipios más pobres recibió solo el 40% del gasto de Procampo y el 6% del Ingreso Objetivo. El efecto de las políticas agrarias en los productores y las familias es tan regresivo como el que se constata en los planos estatal y municipal. En 2005, el 10% de los

<sup>3</sup> El programa tiene 1,7 millones de beneficiarios, el 46,4% de los cuales son indígenas y el 51% mujeres.

<sup>4</sup> SAGARPA, *The right to food: policies and actions in rural development*, junio de 2011.

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial, *Agricultural and Rural Development Public Expenditures Review (México)*, 2009; y John Scott, "Agricultural subsidies in Mexico: Who gets what?", en *Subsidizing Inequality, Mexican Corn Policy Since NAFTA*, J. Fox y L. Haight, eds. (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2010), págs. 67 a 118.

productores más pobres (en términos de tierras) recibió un 0,1% del Ingreso Objetivo, mientras que el 10% más rico recibió el 45% de la ayuda de Procampo, el 55% de la Alianza PDR, el 60% de las subvenciones en las esferas de la energía y los recursos hídricos y el 80% de las transferencias del Ingreso Objetivo.

19. El patrón mencionado de gasto agrícola contrasta mucho con las políticas de desarrollo rural, que son claramente redistributivas y destinan el 33% de las transferencias al 20% de las familias rurales más pobres. El Banco Mundial señaló la contradicción entre ambas políticas: el gasto agrícola es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en el desarrollo rural. Los programas de desarrollo rural reducen el coeficiente de Gini (reducen la desigualdad) en torno al 14,2%, mientras que el gasto agrícola aumenta el coeficiente de Gini (aumenta la desigualdad) en torno al 6,7%<sup>6</sup>.

20. En cumplimiento de los artículos 2, párrafo 1, y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México debería dedicar el máximo de los recursos disponibles a lograr progresivamente la efectividad del derecho a la alimentación. Para ello es necesario que se centren los esfuerzos en los sectores más vulnerables de la población<sup>7</sup>. En su Observación general N° 20, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también señaló que la prescripción de la no discriminación del artículo 2, párrafo 2, del Pacto tal vez requiriera que se dedicaran más recursos a grupos que tradicionalmente habían sido desatendidos<sup>8</sup>. Además de la distribución más equitativa del apoyo, los pequeños agricultores pueden ser los principales beneficiarios de las inversiones en determinados bienes públicos que les permiten superar las desventajas derivadas de la falta de economías de escala<sup>9</sup>.

## V. Accesibilidad de los alimentos: lucha contra la pobreza rural y urbana

### A. Programas sociales

21. México ha sido un país pionero en programas condicionales de transferencia de efectivo. En 1997 estableció Progresá, que pasó a denominarse Oportunidades en 2002 al ampliarse a las familias urbanas. Oportunidades beneficia en la actualidad a 5,85 millones de familias por todo el país y su alcance es particularmente amplio en los estados más pobres, como Chiapas (donde el 61,3% de la población se beneficia del programa), Oaxaca (52,6%) y Guerrero (51,5%). El programa ayuda a las familias pobres de las comunidades rurales y urbanas a mejorar la educación, la salud y la nutrición de sus hijos mediante transferencias de efectivo (entregadas por lo general a las mujeres y las madres), becas, servicios básicos de atención de la salud y suplementos alimenticios. Estas prestaciones están sujetas a determinadas condiciones, en particular la asistencia habitual a la escuela y visitas a los dispensarios.

22. La Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza señaló que "antes de fijar condiciones para las transferencias de efectivo, los Estados y los encargados de formular políticas deben realizar análisis en profundidad de la capacidad de los programas para supervisar adecuadamente el cumplimiento, y al mismo tiempo prestar servicios sociales adecuados a las necesidades de la población que vive en la

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Agricultural and Rural Development Public Expenditures* (véase la nota 5), pág. x.

<sup>7</sup> E/C.12/1999/5, párrs. 13 y 28.

<sup>8</sup> E/C.12/GC/20, párr. 39.

<sup>9</sup> A/HRC/16/49, párr. 37.



extrema pobreza"<sup>10</sup>. De hecho, como los programas condicionales de transferencia de efectivo, por definición, están fuera del alcance de las familias que no puedan cumplir las condiciones impuestas por motivos que escapen a su control, no se debería considerar que sustituyen a las formas incondicionales de protección social, de conformidad con el derecho humano a la seguridad social. En 2008, con objeto de prestar apoyo a las familias que no podían cumplir las condiciones de Oportunidades, México implantó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Este programa de ayuda alimentaria benefició a 677.027 familias en 2010. En junio de 2008, a fin de proteger a las familias más pobres que se beneficiaban de Oportunidades y el PAL (6,4 millones de familias) contra los aumentos de los precios de los alimentos, el Gobierno decidió proporcionar a estos beneficiarios una transferencia adicional de efectivo. Además, el programa Liconsa de abasto social de leche proporciona leche fortificada con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas por debajo del precio de mercado para niños de edades comprendidas entre los 6 meses y los 12 años, niñas adolescentes entre los 13 y los 15 años de edad, mujeres embarazadas o lactantes, mujeres con edades comprendidas entre los 45 y los 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años y adultos mayores de 60 años. En septiembre de 2011, casi 5,9 millones de personas se beneficiaban del programa. Además, los programas incluidos en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria que suministran ayuda alimentaria a los grupos vulnerables beneficiaron en 2011 a 6.030.996 niños en edad escolar, 384.818 niños menores de 5 años, 644.672 familias en situación de pobreza extrema o de emergencia a causa de un desastre natural y 772.983 mujeres embarazadas o lactantes, ancianos y personas con discapacidad.

23. Por último, el Programa de Abasto Rural ejecutado por Diconsa cuenta con 23.301 tiendas por todo el país. Las tiendas venden productos alimenticios básicos a precios asequibles (aproximadamente un 5,5% por debajo del precio de mercado), y se calcula que benefician a 29 millones de personas. En 2.164 localidades, la tienda de Diconsa es la única en la que se pueden comprar alimentos. Las localidades en las que hay tiendas de Diconsa (y en las que, por lo tanto, se ejecuta el Programa de Abasto Rural) son localidades rurales desfavorecidas con una población de entre 200 y 2.500 habitantes. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) se ocupa de catalogar estas localidades marginadas, que carecen de la infraestructura social básica (entre otras cosas, agua potable, alcantarillado y electricidad) y están muy mal conectadas con los centros urbanos, lo cual afecta al acceso de los habitantes a los bienes y los servicios básicos. Las tiendas de Diconsa venden alimentos a precios subvencionados a todos, no solo a las familias por debajo del umbral de la pobreza; por lo tanto, la selección de los destinatarios se basa en un criterio exclusivamente geográfico.

24. Estos programas que demuestran la determinación de México de velar por la accesibilidad económica para la población. Según las estimaciones del Gobierno, sin estos programas sociales habría 2,6 millones de pobres más, es decir, el 13,5% de la población. Oportunidades solo protege al 9,6% de la población del riesgo de caer por debajo del umbral de la pobreza. Las evaluaciones de Oportunidades demuestran que el programa ha tenido un efecto significativo en los resultados de crecimiento, salud y desarrollo de los niños en situación de pobreza extrema, en parte debido al aumento de la utilización de los servicios de prevención establecidos por el programa<sup>11</sup> y en parte porque los ingresos adicionales de la familia permiten que los padres adquieran alimentos o medicinas en mayor cantidad o de mejor calidad en caso necesario. Además, el aumento del bienestar

<sup>10</sup> A/HRC/11/9, párr. 99 c).

<sup>11</sup> Véase P. J. Gertler, "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from Progresa's controlled randomized experiment" en *American Economic Review*, vol. 94 (2004), págs. 331 a 336; y L. B. Rawlings, "Evaluating the impact of conditional cash transfer programs" en *World Bank Research Observer*, vol. 20 (2005), págs. 29 a 55.

psicológico de la familia puede a su vez repercutir en el cuidado, el apoyo y la educación que reciben los hijos<sup>12</sup>.

25. En sus políticas de generación de ingresos, los programas mencionados más arriba se deberían considerar una oportunidad para contribuir al desarrollo rural y aumentar los ingresos de los agricultores más pobres: comprando una proporción mínima de sus alimentos a pequeños agricultores locales, a quienes se podría garantizar un precio mínimo, estos programas podrían reducir la inestabilidad de los precios de todos los productores locales —incluidos, aunque no exclusivamente, los que provean a los programas— y se podría producir un importante efecto multiplicador. Por lo tanto, Liconsa apoya a los pequeños y medianos productores en el país, a los que compró 700 millones de litros en 2011, un aumento considerable respecto de años anteriores. Mediante el Programa de Abasto Rural, Diconsa presta apoyo a los pequeños productores: en 2011, el 31,5% de las adquisiciones se hicieron a esos proveedores, porcentaje que supera la meta del 25% establecida por el Gobierno Federal.

26. Sin embargo, hay algunos aspectos que podrían mejorarse. En primer lugar, la definición de los beneficiarios de los programas destinados a las familias más pobres (Oportunidades, PAL y Liconsa) en la legislación pertinente debería ser más clara, lo cual facilitaría que las familias excluidas injustificadamente presentaran quejas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley general de desarrollo social, de 2004. La definición de los beneficiarios como titulares de derechos —y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, como se propone más abajo— mejoraría la selección de los destinatarios y reduciría el riesgo de exclusión. En la actualidad, los beneficiarios son familias de determinadas zonas consideradas desfavorecidas sobre la base de mapas levantados por el CONEVAL y que cumplen los requisitos de privación sobre la base de un cuestionario (Cuestionario Único de Información Socioeconómica) que deben rellenar con información sobre su situación socioeconómica. Aunque el Relator Especial quedó impresionado por la alta calidad del trabajo del CONEVAL, observa que su criterio geográfico de selección de destinatarios no es compatible con un enfoque basado en los derechos. Un programa de asistencia social basado en los derechos humanos prevería la cobertura universal o definiría para todo el país, en la legislación, las condiciones de privación socioeconómica que deben cumplir las familias o los particulares para tener derecho a la asistencia. El Gobierno de México informó al Relator Especial de que el 31,26% de las 140.659 solicitudes de ayuda en el marco del programa Oportunidades en 2010 se debió a que las familias creían que cumplían los requisitos. Aunque quienes no reciban asistencia en el marco de Oportunidades o el PAL pueden presentar quejas ante las instancias encargadas de la ejecución de los programas o ante la Secretaría de Desarrollo Social o la Presidencia de la República, no existe un recurso efectivo ante los tribunales u órganos cuasijudiciales independientes con la potestad de ordenar la concesión de prestaciones.

27. En segundo lugar, es importante que estos programas presten mayor atención a la adecuación de los alimentos proporcionados. Las familias beneficiarias de Oportunidades gastan un promedio del 70% de las transferencias en efectivo en lo que se denomina calorías de "mejor calidad", incluido un mayor gasto en carne, fruta y verduras, lo cual ha reducido el riesgo de que los niños de las familias que reciben esta asistencia sufran sobrepeso u obesidad<sup>13</sup>. Se han expresado dudas más recientemente, sin embargo, sobre los beneficios de la papilla (Nutrisano) para niños de 6 a 23 meses incluida en Oportunidades<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> L. C. Fernald y otros, "Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades" en *The Lancet*, vol. 371, N° 9615 (2008), págs. 828 a 837.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Jorge L. Rosado y otros, "Effectiveness of the nutritional supplement used in the Mexican

aunque parece que las dudas se deben al hecho de que el organismo no asimila fácilmente el hierro del suplemento. Más importante aún, en el caso de las familias que dependen de las tiendas de Diconsa, es que estas tiendas, especialmente en las localidades en las que son la única manera de que las familias accedan a los alimentos, surtan de una amplia gama de alimentos frescos, en particular frutas y verduras, para dietas más saludables. También es fundamental crear conciencia sobre la importancia de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses y su mantenimiento hasta los 24 meses.

## B. Derechos de los trabajadores

28. Evidentemente, los programas mencionados no sustituyen al sueldo vital de la población activa de México. El Relator Especial está preocupado a este respecto por el hecho de que no se cumpla el mandato constitucional de que el salario mínimo esté en conformidad con el costo de la canasta básica: en la actualidad, el salario mínimo medio interregional es de 58 pesos al día, lo cual supone menos de la mitad de lo que se necesita para superar el umbral de la pobreza y es bastante inferior a lo que representaría un sueldo vital. El sueldo vital debería ofrecer una renta que permita "a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias", con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>15</sup>. El Relator Especial es plenamente consciente de que el aumento del salario mínimo podría alentar a los empleadores a no inscribir a los trabajadores que contratan. Sin embargo, concluye que la comisión tripartita nacional sobre salarios mínimos encargada de fijar el salario mínimo de empleos con diversos grados de cualificación incumple sus deberes constitucionales y las normas internacionales de derechos humanos, lo cual no se justifica por el hecho de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no haya logrado que se cumplan adecuadamente las prescripciones de la legislación laboral.

29. La situación de los jornaleros plantea problemas específicos. Según una encuesta realizada en 2009, había 2,4 millones de jornaleros empleados en grandes plantaciones agrícolas. Al menos una quinta parte de los jornaleros son trabajadores migratorios procedentes de los estados pobres de Guerrero, Chiapas y Oaxaca o de Puebla, Hidalgo y Veracruz en busca de empleo en las regiones agrícolas más ricas del norte del país, especialmente Sinaloa y Sonora. La mayoría de ellos se traslada con sus familias<sup>16</sup>. Esta situación plantea varios problemas relacionados con la necesidad de proporcionar educación ininterrumpida a los niños y velar por que no se les dé trabajo en las plantaciones<sup>17</sup>; facilitar el acceso a los servicios básicos de salud en la región a la que migren los jornaleros; y, por supuesto, en ausencia de sindicación y en un contexto en el que en torno al 90% de los jornaleros carece de contrato de empleo, proteger los derechos fundamentales de los jornaleros, incluido su derecho a un sueldo vital y a la salud y a condiciones de trabajo seguras. Estos problemas se ven agravados por el hecho de que entre una tercera parte y la mitad de los trabajadores migratorios son miembros de grupos indígenas, a menudo sin conocimientos o con conocimientos escasos de español.

---

Oportunidades programme on growth, anaemia, morbidity and cognitive development in children aged 12-24 months", en *Public Health Nutrition*, 14 5) (2010), págs. 931 a 937.

<sup>15</sup> E/C.12/GC/18, párr. 7. Véase también el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1979 (Nº 131), de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por México el 18 de abril de 1973), especialmente el artículo 3.

<sup>16</sup> Según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el número de jornaleros, incluidos sus familiares, ascendía a más de 9 millones en 2009. En torno al 40% de los jornaleros eran indígenas, mientras que el 21,3% (434.000) eran migrantes.

<sup>17</sup> Según el UNICEF, el 44% de las familias de agricultores tienen al menos a un niño trabajando: véase [www.unicef.org/mexico/spanish/17044\\_17516.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/17044_17516.htm).

30. La Secretaría de Salud ha procurado mejorar las condiciones de vivienda de los jornaleros y lograr que puedan utilizar la tarjeta nacional de salud. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha realizado una serie importante de actuaciones para resolver este problema en los últimos años. El 22 de noviembre de 2007 se estableció un órgano interdepartamental de coordinación, en el que participan varios organismos gubernamentales, para abordar las diversas cuestiones planteadas por la situación de los jornaleros. Desde entonces, se ha ido estableciendo una serie de buenas prácticas. Aunque las inspecciones de trabajo carecen claramente de personal suficiente y capacidad (hay 376 inspectores de trabajo para todo el país), el número de plantaciones inspeccionadas ha ido en aumento a lo largo de los años, de 102 en 2008 a 139 en 2009, y el objetivo de la Secretaría es llegar a 255 en 2011. Si bien la ley en principio requiere la notificación al empleador con 48 horas de antelación, las inspecciones de trabajo han establecido la práctica de las visitas sin previo aviso, aunque el empleador se puede oponer a ellas. También se expiden a los jornaleros certificados con los que pueden demostrar su cualificación, lo cual mejora sus posibilidades de acceder al empleo y obtener un sueldo más digno; el número de evaluaciones realizadas para estos fines se triplicó entre 2009 y 2011. El número de trabajadores inscritos ha aumentado considerablemente desde que se empezó a aplicar la nueva estrategia: en 2010, se inscribió a 170.276 jornaleros en la seguridad social, cifra sin precedentes. A fin de favorecer la educación continua de los niños, se ha creado la boleta única, que se utiliza en todas las escuelas. Con objeto de superar la barrera lingüística o los obstáculos derivados de la escasa tasa de alfabetización de los jornaleros, se preparan folletos específicos para informarlos de sus derechos.

31. Se podría hacer todavía más. Se deberían fortalecer las inspecciones de trabajo y se deberían derogar inmediatamente las restricciones legales en vigor a la realización de visitas sin previo aviso a las plantaciones. Se debería informar a los jornaleros y los sindicatos del sector agrícola de su derecho a denunciar los abusos anónimamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Como incentivo para que se denuncien esos abusos, se debería sancionar a los empleadores que incumplan su deber de inscribir a los trabajadores con una multa y la obligación de pagar los sueldos a los trabajadores con efecto retroactivo.

### **C. Proyectos de desarrollo en gran escala y derecho a la alimentación**

32. Durante su visita, el Relator Especial escuchó los testimonios de personas de diferentes regiones del país que corrían el riesgo de expropiación de tierras o reasentamiento a causa de grandes proyectos de desarrollo, como la construcción de presas (por ejemplo, La Parota y el Paso de la Reyna), proyectos de infraestructura en gran escala (por ejemplo, carreteras, como el Proyecto Carretero de Huejuquilla El Alto) y minería, como en Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí.

33. El derecho internacional de derechos humanos establece salvaguardias que protegen a las personas del desplazamiento arbitrario de su lugar de residencia o proporcionan determinadas garantías en la fase de reasentamiento. Estas salvaguardias figuran, en particular, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>18</sup> y en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo<sup>19</sup>. Aunque no es posible reproducir aquí todo el conjunto de normas aplicable a los desalojos o los desplazamientos, se pueden resumir brevemente los requisitos básicos.

34. En primer lugar, al determinar si se puede justificar o no el desplazamiento, los Estados deben valorar adecuadamente la repercusión en las comunidades afectadas y

<sup>18</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

<sup>19</sup> A/HRC/4/18, anexo I.

demostrar que los desalojos se han realizado únicamente para promover el bienestar general, habiendo estudiado todas las alternativas posibles con las comunidades afectadas sobre la base de toda la información disponible y habiendo adoptado todas las medidas necesarias para minimizar en lo posible todo efecto negativo en las personas desplazadas.

35. En segundo lugar, los Estados deben velar por que se consulte plenamente a todas las personas que puedan resultar afectadas. Para que esas consultas sean eficaces, las personas afectadas deben recibir toda la información disponible. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de acceso a la información en esas circunstancias se deduce del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión<sup>20</sup>. Las consultas no deberían servir simplemente para tratar las modalidades de los desalojos o las indemnizaciones con las comunidades afectadas, sino que también deben permitir el diálogo sobre si los desalojos deberían tener lugar o no y si realmente debería llevarse adelante el proyecto previsto. Además, el derecho de las personas afectadas a ser consultadas permitirá que, de conformidad con el derecho al desarrollo, los proyectos de desarrollo tengan por objeto "mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este"<sup>21</sup>.

36. Con respecto a los pueblos indígenas, el derecho al consentimiento pleno, previo e informado de la reubicación está previsto expresamente en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989 (Nº 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que dispone que "los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo"<sup>22</sup>. Aunque el derecho al consentimiento libre, previo e informado es un derecho específico de los pueblos indígenas, el principio se considera cada vez más un principio fundamental para todas las poblaciones locales.

37. En tercer lugar, si el reasentamiento es inevitable, se debe conceder a las personas afectadas una indemnización justa y no se las debe privar de sus medios de vida. Se debería compensar a las personas reasentadas con tierras equivalentes o mejores en calidad, extensión y valor.

38. En los testimonios prestados al Relator Especial por las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo en gran escala, una de las preocupaciones comunes era la falta de consultas y esfuerzos adecuados de las autoridades competentes para obtener el consentimiento libre, previo e informado. Otra preocupación común era la falta de indemnización justa y los retrasos excesivos en su concesión. Los testimonios mostraron que los tribunales ordinarios y los tribunales administrativos pueden proteger a las comunidades del reasentamiento arbitrario, que tendría un efecto negativo en su derecho a la alimentación y otros derechos humanos. Al mismo tiempo, el Relator Especial recibió información según la cual en algunas ocasiones no se cumplían las resoluciones judiciales. El Relator Especial visitó la comunidad de Temacapulín, donde, desde 2006, los habitantes han tratado de detener la construcción de la presa de El Zapatillo, proyecto por valor de

---

<sup>20</sup> *Claude Reyes y otros c. Chile*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 71.

<sup>21</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo), art. 2, párr. 3.

<sup>22</sup> Resolución 61/295 de la Asamblea General.

10.000 millones de pesos que inundaría esa población de alrededor de 400 habitantes, pero que está concebido para mejorar el suministro de agua al área metropolitana de Guadalajara y contribuir al desarrollo de Los Altos de Jalisco y la ciudad de León, en Guanajuato. Tras sus entrevistas con un representante de la Comisión Nacional del Agua y habitantes de Temacapulín, observó la fuerte oposición al reasentamiento por parte de la comunidad y expresó su preocupación por el hecho de que las tierras ofrecidas en compensación eran secas y áridas y no permitirían que los habitantes de Temacapulín siguieran cultivando los productos de los que muchos de ellos dependían.

39. El caso mencionado ilustra lo que parece un problema mayor. Se señalaron a la atención del Relator Especial las consultas celebradas, en Temacapulín y en otras localidades afectadas por proyectos de desarrollo en gran escala, de conformidad con el capítulo VI del Reglamento de la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental, "de la participación pública y del derecho a la información". También observó la manera en la que se aplicaba el artículo 27 de la Constitución, que permitía las expropiaciones por causa de utilidad pública. No corresponde al Relator Especial, en el contexto de la misión, valorar si se logró un equilibrio adecuado entre el interés general y los derechos y los intereses de las comunidades afectadas por la construcción de la presa de El Zapatillo o por otros proyectos. Sin embargo, se desprende de toda la información recopilada o proporcionada que se debería llevar a cabo sin dilación un examen detallado de los procedimientos en vigor y los procedimientos aplicados por órganos como la Comisión Nacional del Agua. Este examen debería asegurar que los procedimientos cumplen plenamente los tratados internacionales vinculantes para México y las normas internacionales.

40. El Relator Especial está especialmente preocupado por tres cuestiones que ese examen detallado debería estudiar a fondo. En primer lugar, las consultas con la población a la que tal vez haya que reasentar con la ejecución de los proyectos de desarrollo deberían celebrarse en la fase inicial del estudio de viabilidad del proyecto y no en las fases finales, en las que solo deberían quedar pendientes las cuestiones de indemnización o reubicación. Se debe dar a las comunidades afectadas la posibilidad real de influir en la decisión de las autoridades de si ejecutar o no el proyecto a la luz de todas las alternativas al desplazamiento que las consultas puedan haber contribuido a determinar. En el caso de Temacapulín, aunque se celebró una consulta en la etapa inicial del proyecto (el 21 de abril de 2006), la mayoría de las reuniones se organizaron en marzo y abril de 2011, cuando el proyecto estaba demasiado avanzado para que estas reuniones fueran determinantes.

41. En segundo lugar, a diferencia de lo que parece el propósito de los artículos 40 a 43 del Reglamento de la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental, las consultas no deberían servir únicamente para determinar las medidas que se podrían adoptar para mitigar el efecto medioambiental negativo en las comunidades afectadas. Deberían tener un alcance general y abarcar todas las cuestiones pertinentes para las comunidades afectadas por el proyecto, incluidas las opciones relativas a los medios de subsistencia.

42. En tercer lugar, los lugares seleccionados para la reubicación deben cumplir los criterios de vivienda digna. Esos criterios comprenden, en particular, el acceso a oportunidades de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas, guarderías y otros servicios sociales, tanto en las zonas urbanas como rurales, y una vivienda culturalmente apropiada<sup>23</sup>.

43. El Relator Especial destaca la necesidad de un examen detallado de los procedimientos en vigor, que no parecen adecuados en la práctica. Esos procedimientos

---

<sup>23</sup> A/HRC/4/18, anexo I, párr. 55.

deberían servir para fomentar la confianza pero, en realidad, él mismo pudo ser testigo de un alto grado de desconfianza. Las consultas deberían servir para encontrar soluciones con las comunidades afectadas pero, en realidad, parecen un medio para informar a las comunidades sobre las soluciones que se les proponen. Y en aquellos casos en los que, tras una consulta justa, inclusiva y bien informada, el reasentamiento parezca inevitable, esta circunstancia no debe menoscabar el derecho de las comunidades a la mejora continua de sus condiciones de vida<sup>24</sup>.

44. Por último, se señaló a la atención del Relator Especial que, en algunos casos, se había amenazado o enjuiciado a personas que participaban en protestas sociales relacionadas con la expropiación de tierras y la pérdida de medios de vida. A este respecto, el Relator Especial recuerda la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos<sup>25</sup> y subraya la importancia de proteger adecuadamente a los defensores de los derechos humanos, incluidos quienes tratan de defender el derecho a un medio ambiente limpio y saludable y el derecho a la no privación de los medios de vida.

#### D. "Ciudades rurales sustentables"

45. El grado relativamente alto de dispersión de la población rural, que se puede atribuir en parte a la política de reforma agraria a partir de la Constitución de 1917, dificulta la provisión a las familias rurales de servicios básicos adecuados, en particular, la atención de la salud y la educación, y la promoción del empleo rural al margen de las explotaciones agrícolas. El concepto de *ciudades rurales sustentables* se considera una respuesta a este desafío. Este concepto se está ensayando en el estado de Chiapas con el apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Relator Especial visitó las dos "ciudades rurales sustentables" existentes: Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar. Nuevo Juan de Grijalva se fundó después de que unas inundaciones acompañadas de un corrimiento de tierras destruyeran varios inmuebles en la región en diciembre de 2007.

46. En principio, las ciudades rurales sustentables deberían mejorar el acceso a la atención de la salud, incluido el asesoramiento sobre la salud sexual, y a la educación, puesto que las mujeres y los niños no tendrán que viajar para acudir a los centros de salud y asistir a la escuela. Además, deberían facilitar el establecimiento de pequeñas plantas de transformación y permitir que las comunidades rurales, en especial las mujeres, accedan al empleo al margen de la agricultura.

47. Sin embargo, el Relator Especial pide una evaluación exhaustiva de las experiencias de Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar antes de que se establezcan más ciudades de ese tipo. En la actualidad al menos, las cooperativas que encontró funcionando en las localidades que visitó son apenas viables, debido a la falta de capacitación adecuada sobre comercialización y de apoyo adecuado para la negociación de contratos con posibles clientes. Aunque las autoridades hicieron inversiones importantes, con el apoyo de la comunidad internacional, en favor de la producción, ello no ha ido acompañado del fomento de la capacidad adecuada para mejorar el acceso a los mercados en pie de igualdad. Además, aunque la práctica de la agricultura de subsistencia puede constituir una red básica de seguridad para las familias rurales más pobres, cuyo acceso a los alimentos, de lo contrario, depende completamente de los precios de mercado, y puede contribuir a la diversidad de la dieta, es posible que algunos habitantes de las recientemente establecidas

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr. 56 d).

<sup>25</sup> Resolución 53/144 de la Asamblea General.

ciudades rurales sustentables no puedan seguir cultivando sus tierras, debido a la distancia geográfica que los separa de sus nuevas viviendas o la falta de apoyo para la rehabilitación de sus tierras. Por último, los costos y los beneficios del establecimiento de las ciudades rurales sustentables se deberían sopesar con cualquier otra manera de asegurar el acceso de las familias rurales afectadas a las escuelas y la atención de la salud, así como nuevas formas de empleo al margen de las explotaciones agrícolas, en particular mediante la mejora de la infraestructura de transporte y la provisión de autobuses escolares y centros de salud itinerantes.

## VI. Adecuación de los alimentos: dietas saludables

48. Desde abril de 2010, en la Ley general de salud se hace referencia a la promoción de una alimentación equilibrada baja en grasas y azúcar, que permita un desarrollo saludable (art. 65, II) y se trata de asegurar que los alimentos proporcionados en las escuelas tengan un mayor valor nutricional y no incluyan alimentos procesados altos en grasas y azúcares (art. 66, IV). Ello demuestra una conciencia cada vez mayor de la situación de emergencia de México con respecto al sobrepeso y la obesidad. Unos 35 millones de mexicanos adultos (7 de cada 10) padecen de sobrepeso u obesidad. Estas personas estarán enfermas, en promedio, durante 18,5 años de su vida. El sobrepeso y la obesidad están aumentando en todos los grupos de ingresos, aunque más rápidamente en el quintil más pobre, que sigue estando relativamente menos afectado (la tasa de obesidad en el quintil más bajo es del 28%). Las consecuencias son considerables. El sobrepeso y la obesidad causan diabetes de tipo 2, diversas formas de cáncer y enfermedades cardiovasculares. La Secretaría de Salud ha calculado que este fenómeno costó a México 42.246 millones de pesos (1.822 millones de dólares de los Estados Unidos) en atención de la salud en 2008, es decir, el 0,3% del PIB, y 25.099 millones de pesos (3.067 millones de dólares), es decir el 0,2% del PIB, en muertes prematuras. De aquí a 2017, los costes directos de la obesidad aumentarán a 78.000 millones de pesos (5.650 millones de dólares). Ya en la actualidad, el 15% del gasto total en atención de la salud en México se destina al tratamiento de la diabetes<sup>26</sup>.

49. México no ha estado inactivo en esta esfera. En enero de 2010, se logró un acuerdo nacional sobre la salud nutricional entre un gran número de departamentos ministeriales y otras autoridades públicas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación y el sector agroalimentario para tratar de resolver el problema. El objetivo del acuerdo es llevar la incidencia del sobrepeso y la obesidad en los niños con edades comprendidas entre los 2 y los 5 años a niveles inferiores a los de 2006; detener el aumento del sobrepeso y la obesidad en los niños y los adolescentes (con edades comprendidas entre los 5 y los 19 años); y frenar el crecimiento del sobrepeso y la obesidad en los adultos. Se enumeran 117 medidas para lograr estos objetivos, desde la promoción de más ejercicio físico en las escuelas y en los lugares de trabajo hasta el aumento de la accesibilidad, la disponibilidad y el consumo de agua y desde la influencia en la dieta hasta la promoción de la lactancia materna durante los seis primeros meses de vida. La aprobación de los lineamientos vinculantes para la distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos escolares, publicados en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de agosto de 2010, supone un paso adelante en esa dirección.

50. Sin embargo, el Relator Especial cree que se necesitan más medidas estructurales. Debido a la presión de la industria agroalimentaria, representada por Conmexico, algunos dispositivos importantes para influir en el comportamiento de los consumidores, como el aumento de los impuestos sobre los refrescos y los alimentos ricos en grasas trans o en

<sup>26</sup> P. Zhang y otros, "Global healthcare expenditure on diabetes for 2010 and 2030", en *Diabetes Research and Clinical Practice*, vol. 87 (2010), págs. 293 a 301.



azúcares, no se incluyeron en el acuerdo nacional, a pesar del hecho de que entre 1999 y 2006 se duplicó el consumo de bebidas azucaradas y de que, en la actualidad, en torno al 10% de la ingesta total de energía de los mexicanos procede de estas bebidas<sup>27</sup>. El propio acuerdo es un instrumento de política blanda, sin objetivos vinculantes en la legislación. Atribuye el problema del sobrepeso y la obesidad al comportamiento de los consumidores, cuando en realidad procede del sistema de alimentación en su conjunto. En la actualidad, las políticas agrarias fomentan la producción de cereales, ricos en hidratos de carbono pero relativamente pobres en micronutrientes, a expensas de la producción de frutas y verduras. La consecuencia de ello es que, para muchos mexicanos, especialmente en las zonas urbanas o en los estados septentrionales del país, el cambio a dietas más saludables se está volviendo cada vez más difícil. Las políticas comerciales en vigor también favorecen una mayor dependencia de alimentos altamente elaborados y refinados con un largo período de conservación, en lugar del consumo de alimentos frescos y perecederos, en particular frutas y verduras.

## VII. Sostenibilidad: futuro de los alimentos en México

51. En toda estrategia nacional sobre el ejercicio del derecho a la alimentación se deberían tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las respuestas a las necesidades a corto plazo. De hecho, México es muy vulnerable a desastres naturales como los terremotos, las inundaciones y los huracanes, así como la sequía u otras perturbaciones climáticas.

### A. Cultivos transgénicos y biodiversidad

52. Durante su misión, el Relator Especial estudió las últimas pruebas científicas sobre los posibles riesgos ecológicos del cultivo de maíz transgénico en México, así como las novedades jurídicas y políticas desde la aprobación de la Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, de 2005. No está claro si las variedades de maíz transgénico que se utilizan en los experimentos autorizados entre 2009 y 2011 aportan algo a la resolución de los principales problemas agronómicos del país, puesto que apenas presentan características, como la resistencia a la sequía o la capacidad de crecer en suelos pobres, que puedan paliar los problemas más graves. Sin embargo, parece que se han zanjado otras cuestiones.

53. El Relator Especial observa en primer lugar que el cultivo de maíz transgénico en México constituye un grave riesgo para la diversidad de las variedades nativas de maíz, habida cuenta de los efectos desconocidos del maíz modificado genéticamente en el maíz no modificado en las complejas condiciones medioambientales del país<sup>28</sup>. Estos riesgos se deben en gran medida a las características del flujo genético del maíz, cuyo polen puede recorrer largas distancias, pero también a los hábitos de intercambio de semillas de los agricultores mexicanos. En efecto, más del 85% de las semillas de maíz a nivel nacional procede del intercambio entre agricultores (el 5,2% procede de la industria de las semillas)<sup>29</sup>. La combinación del flujo genético natural y las prácticas humanas de

<sup>27</sup> S. Barquera y otros, "Energy intake from beverages is increasing among Mexican adolescents and adults", en *The Journal of Nutrition*, vol. 138 (2008), págs. 2454 a 2461.

<sup>28</sup> La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) llegó a la misma conclusión en su estudio "Organismos vivos modificados en la agricultura mexicana: desarrollo biotecnológico y conservación de la diversidad biológica", de abril de 1999.

<sup>29</sup> G. A. Dyer y otros, "Dispersal of transgenes through maize seed systems in Mexico", *PLoS ONE*, vol. 4 (5) (2009), e5734. El resto de las semillas procede de los mercados de agricultores (0,1%), los programas del Gobierno (0,4%) y otras instituciones (3,4%).

intercambio de semillas haría prácticamente imposible mantener la coexistencia de las variedades nativas de maíz con el maíz transgénico que se está plantando con fines comerciales. La posible pérdida de biodiversidad agrícola que se derivaría de ello es muy grave, puesto que la diversidad es fundamental para afrontar las amenazas futuras y los fenómenos imprevisibles causados por el cambio climático. A largo plazo, la mejora constante de las variedades locales como consecuencia de las prácticas de los agricultores de almacenar, volver a sembrar e intercambiar las mejores semillas en función del entorno es fundamental para asegurar la adaptación a alteraciones climáticas imprevisibles<sup>30</sup>. Incluso la notable iniciativa del establecimiento del Centro Nacional de Recursos Genéticos en el estado de Jalisco, que asegura la conservación *ex situ* de recursos genéticos, no sustituye la mejora permanente de la biodiversidad agrícola.

54. En segundo lugar, si los actuales experimentos sobre el terreno dan lugar a la comercialización de maíz transgénico en gran escala, ello podría aumentar aún más su concentración en el mercado de semillas. La reciente inversión de Monsanto en el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Sorgo en El Tizate (estado de Nayarit) pone de manifiesto que los experimentos sobre el terreno no son solo una actividad científica, sino también un componente de una estrategia para ganar cuota de mercado en México. La ampliación de los cultivos de maíz transgénico a escala comercial y la posibilidad de que tenga como consecuencia la desaparición gradual de las variedades locales podrían aumentar la dependencia de los agricultores de una tecnología que transfiera recursos a las empresas de semillas que poseen las patentes de estas variedades, aumentando de ese modo el riesgo de endeudamiento de los pequeños agricultores. Además, es posible que los agricultores que cultiven variedades nativas de maíz descubran que sus cultivos contienen genes de las plantas transgénicas, con lo cual podrían incurrir en responsabilidad por vulnerar los derechos de propiedad de los titulares de la patente<sup>31</sup>.

55. En definitiva, el Relator Especial considera que la introducción del maíz transgénico en México tal vez no sea lo mejor para el país y que, de hecho, desvía la atención de los encargados de formular las políticas de problemas más importantes, como la erosión del suelo o la resiliencia al cambio climático. La cuestión es si este tipo de desarrollo agrícola puede reducir la pobreza y la desigualdad rurales y si es sostenible a largo plazo. La respuesta no está ni mucho menos clara por el momento.

## **B. Uso del agua, erosión del suelo y resiliencia al cambio climático**

56. El acceso al agua es vital en México para quienes dependen directamente de la producción agrícola para ejercer su derecho a la alimentación. La "crisis del agua" del país se caracteriza por la sobreexplotación de sus acuíferos más importantes, impulsada por la tarifa 9, subsidio importante del uso de la electricidad en la agricultura (puesto que el agua subterránea se bombea principalmente desde pozos), por el que los agricultores solo pagan el 23% del costo del bombeo y la utilización<sup>32</sup>. El Relator Especial también observa que las autoridades dedican recursos considerables a la infraestructura hidrológica (3.300 millones

<sup>30</sup> De hecho, en el marco de un programa de 1,5 millones de dólares financiado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados se han descubierto recientemente nuevas variedades nativas de maíz, lo cual demuestra que los pequeños agricultores (cuyas parcelas constituyen el 86% de los cultivos de maíz en México) contribuyen activamente no solo a mantener la diversidad del maíz, sino también a mejorarlo. Se han descubierto también nuevas poblaciones de teocinte, el precursor más probable del maíz.

<sup>31</sup> F. Acevedo y otros, "Is transgenic maize what Mexico really needs?", en *Nature Biotechnology* 29 (2011), págs. 23 y 24.

<sup>32</sup> Banco Mundial, 2009 (véase la nota 5), pág. 27.

de pesos en 2006) y a la irrigación (la superficie abarcada por sistemas modernos de riego aumentó de 1,3 millones de hectáreas en 2006 a unos 1,8 millones de hectáreas en 2011). Asimismo, más recientemente se han puesto en marcha programas de desarrollo de técnicas de conservación del suelo y el agua, así como de construcción de sistemas de recogida y almacenamiento de agua, como el Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), el Proyecto Transversal de Desarrollo de las Zonas Áridas o el Seguro Agrícola Catastrófico (en 8,115 millones de hectáreas).

57. El Relator Especial considera que se deberían seguir investigando los costos de oportunidad de la infraestructura hidrológica en gran escala, puesto que no se ha estudiado suficientemente el potencial de los programas para mejorar las técnicas de captación del agua pluvial, ni siquiera el de los programas recientes. Además, la infraestructura hidrológica en gran escala, como las presas, tiene muchos inconvenientes, puesto que desplaza a la población, afecta a los medios de vida y tiene un alto costo para las autoridades. Invertir grandes cantidades de dinero en técnicas de captación del agua pluvial en tierras áridas permitiría el cultivo de tierras abandonadas y degradadas y la recreación de las condiciones adecuadas para la producción agrícola en zonas semiáridas. Estos métodos comprenden presas de roca permeable, zais, caballones, franjas de escorrentía y diques de tierra semicirculares, que frenan el agua de escorrentía, aumentando la humedad del suelo que hace posible el cultivo de árboles, arbustos y hierbas en las tierras semiáridas y crea zonas de pastoreo en las más áridas.

58. Además, esos sistemas detienen la degradación de las tierras y la desertificación. La erosión del suelo es un problema grave en México, donde el 60% del territorio está afectado por la degradación del suelo, y el 70% de los 1,15 millones de explotaciones ganaderas, por el pastoreo excesivo. El Relator Especial encomia a las autoridades mexicanas por el ambicioso Programa ProÁrbol ejecutado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, puesto que la reforestación es fundamental para México. Alienta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a que pongan en marcha un programa conjunto para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación de agua sobre la base de los satisfactorios principios del Programa ProÁrbol, en que se prevean la participación de las comunidades locales y el pago de los servicios ecológicos para detener la erosión del suelo y la degradación de las tierras, mejorar la retención de agua y el reabastecimiento de los acuíferos y aumentar la resiliencia de los sistemas agrícolas al cambio climático.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

59. México, habida cuenta de que el derecho a la alimentación es un derecho constitucional en el país, debería fortalecer su marco legislativo e institucional mediante la aprobación de una ley marco sobre el derecho a la alimentación y, sobre la base de un diálogo participativo con todos los interesados y una estrategia nacional, avanzar hacia la plena realización del derecho a la alimentación. El Relator Especial formula las siguientes recomendaciones, que se podrían tener en cuenta en esa estrategia.

60. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México:

a) Vele por que sus políticas agrarias hagan una contribución más efectiva a la lucha contra la pobreza rural:

i) Especificando en una ley los beneficiarios de todas las políticas y los programas agrarios, a fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la asignación de recursos;

- ii) Reorientando una porción significativa del gasto público en agricultura hacia los pobres mediante programas específicos, como el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria y la Alianza PDR, por ejemplo aprobando una norma por la que al menos el 50% de los recursos asignados a la ayuda a la agricultura se destine al 25% de los agricultores o las localidades más pobres, de conformidad con el índice de marginación del CONAPO;
  - iii) Asignando una proporción mayor del gasto público en agricultura a los bienes públicos, incluido el acceso al crédito y a los servicios financieros, los servicios de extensión agrícola, el apoyo a las organizaciones y las cooperativas de productores, las medidas de protección de los productores agrícolas de la inestabilidad de los precios, infraestructuras como las vías de comunicación y el transporte y las instalaciones de almacenamiento;
  - iv) Poniendo en marcha un programa conjunto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para desarrollar sistemas de agrosilvicultura y técnicas de captación del agua pluvial sobre la base de los satisfactorios principios del Programa ProÁrbol, incluida la participación de las comunidades locales y los pagos de los servicios ecológicos para detener la erosión del suelo y la degradación de las tierras, mejorar la retención de agua y el reabastecimiento de los acuíferos y aumentar la resiliencia de los sistemas agrícolas al cambio climático;
  - v) Reduciendo significativamente los subsidios de la tarifa 9 para poner rápidamente fin a la sobreexplotación de los acuíferos y reasignando una proporción importante del gasto actual en grandes presas e infraestructura hidrológica a la promoción de las técnicas de riego por goteo y los cultivos que requieren menos agua y las técnicas de captación del agua pluvial, que tienen la ventaja adicional de ser favorables a los pobres, habida cuenta de que algunos pequeños agricultores que sufren de inseguridad alimentaria viven en entornos áridos y dependen de esos programas para volver a tener unos medios de vida dignos.
- b) Siga aumentando el ya impresionante número de programas sociales establecidos en apoyo del acceso de las familias de bajos ingresos a los alimentos mediante la adopción de un enfoque de estos programas basado en los derechos, como se señala en el presente informe.
  - c) Establezca un salario mínimo que garantice a todos los trabajadores un sueldo vital que permita a los trabajadores mantenerse a sí mismos y a sus familiares, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y profundice en las importantes iniciativas en curso para mejorar la situación de los jornaleros agrícolas, en particular la de los migrantes.
  - d) Lleve a cabo sin dilación un examen exhaustivo de los procedimientos establecidos para asegurar que los proyectos de desarrollo en gran escala cumplan las normas internacionales dispuestas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo y el Convenio (Nº 169) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
  - e) Encargue una evaluación independiente de la experiencia de las "ciudades rurales sustentables" antes de que se amplíen los proyectos en curso. En la evaluación se deberían examinar los costos de oportunidad de forma participativa

para hacer una estimación adecuada de las perturbaciones de los medios de vida por el reasentamiento de las familias afectadas.

f) Revise y fortalezca el acuerdo nacional de 2010 sobre la salud nutricional, teniendo en cuenta la Declaración Política aprobada en la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles<sup>33</sup>; estudie la posibilidad de imponer impuestos para desalentar las dietas ricas en energía, en particular el consumo de refrescos, y de conceder subvenciones a las comunidades pobres para que puedan acceder al agua, la fruta y las verduras; y tenga en cuenta el efecto de las políticas agrarias y comerciales en las dietas de la población.

g) Encargue un análisis independiente del efecto ecológico, agronómico, social y económico de los cultivos genéticamente modificados con los que se está experimentando sobre el terreno, mejore el acceso a la información al respecto y estudie la posibilidad de volver a declarar la moratoria de los experimentos sobre el terreno y del cultivo con fines comerciales de maíz transgénico, permitiendo al mismo tiempo los programas de investigación en entornos rigurosamente delimitados.

h) Adopte medidas para regular la concentración cada vez mayor en el sector de las semillas y ayudar a los pequeños agricultores a establecer bancos comunitarios de semillas y otros sistemas de semillas, en particular mediante:

i) El fortalecimiento *in situ* de los programas de conservación de la diversidad del maíz aumentando los incentivos a los agricultores que se ganan la vida con variedades locales por su contribución a la biodiversidad agrícola, como complemento de la conservación *ex situ* de los recursos genéticos por el Centro Nacional de Recursos Genéticos;

ii) El aumento de la financiación de los programas descentralizados y participativos de cultivo de plantas y los bancos comunitarios de semillas con el apoyo de las organizaciones locales de agricultores, a fin de aumentar la capacidad de los pequeños agricultores para adaptarse al cambio climático.

---

<sup>33</sup> Resolución 66/2 de la Asamblea General.