

Respuesta de los Estados Unidos Mexicanos al cuestionario del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, relativo a las “Tendencias globales en el seguimiento de la Declaración de la Cumbre Mundial Sobre la Seguridad Alimentaria de 2009”

Marco legal (Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 7)

- 1) Sírvase indicar si existen disposiciones en la Constitución nacional y/o en otras leyes del orden interno, como aquellas sobre nutrición y seguridad alimentaria, que provean una protección específica del derecho a la alimentación y su progresiva realización.**

En 2011 entró en vigor una reforma integral en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Aunado a lo anterior, el mismo año se reformaron los Artículos 4° y 27° de la Carta Magna, con el propósito de establecer como obligación del Estado mexicano el acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos para todos. En ese sentido, el Artículo 4° señala expresamente que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”; y el Artículo 27° fracción XX señala que “el desarrollo rural integral y sustentable [...] también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la Ley establezca”.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, señalada anteriormente, todas las instancias públicas tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por lo tanto, además de las disposiciones en la Carta Magna, el derecho a la alimentación también se reconoce por medio de una serie de instrumentos internacionales. Entre éstos destacan la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La primera establece, en su Artículo 1°, que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”. El segundo establece, en su Artículo 11°, que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros objetivos, el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades. El Artículo 6° de la LGDS aclara que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la CPEUM”. Finalmente, de conformidad con el Artículo 178° de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, “el Estado debe establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos

favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, con el objeto de contribuir a la seguridad alimentaria”.

2) **En su caso, por favor indique si tales disposiciones legales han sido invocadas ante mecanismos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales, y con qué resultados**

El 14 de diciembre de 2011 Ricardo Farías Melchor presentó, ante la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, una solicitud de amparo y protección, por parte de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por diversos actos (Juicio de Garantías 1494/2011). Para este cuestionario los actos relevantes son los presentados en materia de alimentación en contra de: (i) la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; (ii) la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano; y, (iii) la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En el marco del juicio, el 22 de marzo de 2012 la Juez Silvia Cerón Fernández expuso lo siguiente:

- Toda vez que del caudal probatorio aportado al presente sumario constitucional no se desprende que la autoridad responsable Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal haya aplicado el Programa en cita en beneficio del impetrante del amparo, es decir, que le haya proporcionado albergue, alimentación, servicio médico, y vestido, entre otros servicios, es inconcuso que ha transgredido en su perjuicio los derechos humanos en estudio, a saber, la protección de la salud, la alimentación y la vivienda, contenidos en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que como quedó expuesto en líneas que anteceden, dicha responsable tiene la obligación incluso de participar en los recorridos correspondientes para **identificar** y **atender** casos como los del justiciable, y el hecho de que el citado quejoso se encuentre en situación de calle hace notorio que por lo que hace a esta persona no se cumplió con las obligaciones antes descritas.
- Además, al haberse abstenido de incluir al impetrante del amparo como beneficiario del “Programa de atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social”, la autoridad responsable generó condiciones que agudizaron las dificultades del quejoso de acceder a una vida digna, y por lo tanto, dicha actitud omisa también es violatoria del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del diverso numeral 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que México forma parte.
- Al respecto, debe decirse que el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado exige, por lo menos, que todos los seres humanos puedan acceder a los recursos indispensables de subsistencia, es decir, a la alimentación, al vestido, la vivienda y a los servicios de asistencia médica y social, entre otros.
- En ese sentido, la autoridad responsable no ha garantizado al quejoso las condiciones que le permitan tener una vida digna, orillándolo a continuar llevando una vida en las calles que lo coloca en una posición de vulnerabilidad extrema, indefensión y riesgo en la que, incluso puede peligrar su vida.

- Ciertamente, en relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha determinado que el derecho a la vida no sólo comprende el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna (Caso “*Instituto de Reeducación del Menor*”, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.)
- En consecuencia, este Juzgado de Distrito considera que suplidos en su deficiencia los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa, en términos de lo dispuesto en el artículo 76 bis, fracción VI, de la ley de la materia, resultan **fundados y suficientes para concederle** el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que el Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, dentro del plazo de veinticuatro horas, que correrá a partir del momento en el que la presente sentencia alcance el grado de ejecutoria, ordene a las autoridades adscritas a la dependencia a su cargo, que lleven a cabo las acciones necesarias para que el C. Ricardo Farías Melchor sea incorporado al “Programa de atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social” que se encuentre vigente, a fin de que se le garantice el acceso a los recursos indispensables que le garanticen su subsistencia y en consecuencia el goce de una vida digna, entre los que se encuentran, proporcionarle albergue, alimentación, servicio médico, vestido, así como canalizarlo a los Centros de Asistencia e Integración Social, hospitales médicos y psiquiátricos en caso de requerirlo, previa valoración que se realice, con la finalidad de lograr su reinserción en la sociedad, de ser posible.
- Además, considerando que la parte quejosa se encuentra en estado de vulnerabilidad, las acciones descritas en el párrafo que antecede, deberán llevarse a cabo en donde se localice al impetrante de garantías, esto es, en el lugar en donde manifestó habita regularmente, a saber, en una casa fabricada con madera, ubicada en [...], a un costado de la salida de la estación del sistema de transporte colectivo Metro, denominada Copilco, para lo cual, una vez que cause ejecutoria el presente fallo, se fijará fecha y hora a fin de que las autoridades indicadas en el párrafo que antecede, en presencia del actuario de la adscripción, se constituyan y trasladen al quejoso al albergue del Instituto de Asistencia e Integración Social que corresponda.

Por lo anterior, y bajo lo dispuesto en la Ley de Amparo mexicana, la Juez resolvió que la Justicia de la Unión ampara y protege al Sr. Farías en contra de los actos y autoridad precisados anteriormente.

Por otra parte, la Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, ver respuesta a la pregunta No.7 para mayor información al respecto) no ha recibido ninguna queja derivada de presuntas violaciones al derecho humano a la alimentación, ni tampoco se ha iniciado de oficio investigación alguna al respecto, así como tampoco se han realizado acciones específicas relacionadas con ese derecho.

3) Le rogamos que aclare, por favor, si en la actualidad se está examinando la posibilidad de incluir tales disposiciones en el derecho interno

Como se mencionó en la primera pregunta, como consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estas disposiciones se encuentran

consagradas en los Artículos 4° y 27°, fracción XX, de la CPEUM. Además, es en consecuencia de lo anterior que se pudo llevar a cabo el juicio de amparo expuesto en la pregunta segunda.

Estrategias nacionales (Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 3)

4) Por favor, sírvase indicar si se ha adoptado una estrategia (o programa/política) basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

El Gobierno de México, en consecuencia con el enfoque de desarrollo humano¹, promueve la instrumentación de políticas públicas y programas sociales innovadores para coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, en México se trabaja en una política social de nueva generación, donde la construcción de una sociedad de derechos debe ser una responsabilidad compartida por toda la sociedad. Por ello, y para hacer efectivo el derecho a la alimentación de todas y todos los mexicanos, el Gobierno Federal puso en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre; el 23 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto en el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre² (SinHambre).

La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance, cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado, y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de sus objetivos. Además, es una estrategia de inclusión y bienestar social que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de 7.4 millones de mexicanas y mexicanos en 400 municipios del país³ que hoy viven en condición de pobreza extrema, al tiempo de permitir contribuir al ejercicio pleno del derecho a la alimentación. Los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre son:

- Garantizar “cero hambre”, a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas de productos alimentarios en la etapa post cosecha y durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria contra el hambre.

Adicionalmente a la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), el Gobierno de México ha contado con programas sociales que contribuyen a la alimentación y nutrición de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Al respecto, se destacan los siguientes programas:

¹ Entendido como “la expansión de la libertad de las personas”.

² Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.

³ Página de internet de la Cruzada Nacional contra el Hambre: <http://cruzadacontraelhambre.gob.mx/#cruzada>.

- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa. “Oportunidades” logra el cumplimiento de su objetivo a partir del reconocimiento de las carencias en educación, salud y nutrición, de su interdependencia y de que son causa y efecto de la pobreza extrema.
- Programa de Apoyo Alimentario. Su objetivo es contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias, mediante la entrega de apoyos monetarios para compensar el ingreso de estas familias y así mejorar su bienestar económico y su alimentación. El programa opera en las localidades tanto del ámbito rural como del urbano donde habita su población objetivo.⁴
- Programa de Abasto Rural (DICONSA). Contribuye a la seguridad alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades rurales marginadas que no cuentan con un servicio de abasto local suficiente y adecuado. Se logra por medio de una red de tiendas rurales, donde se ofrecen productos básicos a precios menores, en comparación con las tiendas privadas de los mercados de bienes y servicios tanto locales como regionales.
- Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA). Tiene como objetivo contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de bienestar.⁵ El Programa opera a nivel nacional en las 32 entidades federativas en dos modalidades: a) abasto comunitario y b) convenios interinstitucionales.

5) En caso afirmativo, sírvase, por favor, proporcionar detalles sobre:

- a) *El proceso mediante el cual se fijan los objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, incluyendo el papel de las organizaciones de la sociedad civil;*

La meta de la Cruzada contra el Hambre es atender, en una primera etapa, a 400 municipios y localidades del país que corresponden a las zonas de mayor pobreza en cada una de las entidades federativas. Al respecto, se busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de 7.4 millones de mexicanas y mexicanos (3.67 millones en zonas urbanas y 3.73 millones en zonas rurales) que enfrentan condiciones de pobreza extrema y contribuciones al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación. El Decreto de creación de la CNCH formaliza el **proceso participativo** de los tres órdenes de Gobierno, el poder legislativo, las instituciones de educación superior, la sociedad civil organizada y los ciudadanos en general, a fin de controlar y combatir la incidencia del hambre en México.

De acuerdo con los Artículos 6º, 8º y 9º del Decreto:

- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia encargada de presidir la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, proveerá lo necesario para su buen funcionamiento y operación. Asimismo,

⁴ La población objetivo del este programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y salud que no son atendidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

⁵ **Línea de bienestar:** valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

promoverá la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, propiciando una mayor participación de las instancias de Gobierno, para orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales.

- En la suscripción de estos acuerdos, se definirán las estrategias que serán implementadas de manera concurrente, para que puedan cumplirse los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Los acuerdos integrales considerarán la participación social, agregando valor a las acciones del Gobierno que de manera coordinada se emprendan.
- Por su parte, el Artículo 10° del Decreto señala que “el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada contra el Hambre”.
- Adicionalmente, y con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada contra el Hambre y los programas que convergen en ésta, se promueve la integración de comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

b) Los mecanismos que aseguren la adecuada financiación para la implementación de dicha estrategia (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 12);

De acuerdo con los Artículos 4°, 4° Transitorio y d el Anexo B del Decreto:

- Los 70 programas del Gobierno Federal previstos en el Decreto podrán apoyar en la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, sin perjuicio de que se amplíen o modifiquen por la Comisión Intersecretarial, y atendiendo a su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.
- Las erogaciones que realicen las dependencias y entidades para dar cumplimiento al Decreto se cubrirán con cargo a los respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente.

c) Los mecanismos para asegurar una focalización adecuada en los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria, como las mujeres, los niños o los pequeños agricultores (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 13);

La Cruzada contra el Hambre está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. En una primera etapa, la Cruzada garantizará la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanas y mexicanos en 400 municipios y localidades del país que corresponden a las zonas de mayor pobreza en cada una de las entidades federativas. Los 400 municipios fueron seleccionados con base en la incidencia de la pobreza extrema, así como en el número de personas en esta condición y personas con carencias de acceso a la alimentación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) precisa que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles,⁶ dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun así lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. En lo que respecta a los programas sociales, éstos cuentan con Reglas de Operación en las que se define claramente los objetivos del programa, población objetivo, cobertura del programa, criterios y requisitos de elegibilidad.

Adicionalmente, el Programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario, cuentan con una Metodología de Focalización para la Identificación y Permanencia de los Hogares, la cual es utilizada para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiadas por estos programas, la cual es objetiva, homogénea y transparente.

- d) *Los mecanismos que aseguren el monitoreo de la implementación de la estrategia, y la medida en que dichos mecanismos de monitoreo son independientes del Poder Ejecutivo (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 17);*

La LGDS señala que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL, que podrá realizarla por sí mismo o por medio de uno o varios organismos independientes del ejecutor de los programas sociales. La evaluación de los programas sociales tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

De acuerdo con los Artículos 5°, 6°, 7°, 9° y 11° d el Decreto, el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre tiene los siguientes componentes:

- Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre (CICH). Tiene el objeto de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. La CICH celebrará sesiones ordinarias cuando menos cada tres meses y sesiones extraordinarias cuando sea necesario, a solicitud de cualquiera de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros, los cuales designarán a sus respectivos suplentes, que deberán contar con nivel jerárquico inmediato inferior. La CICH propondrá las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, las cuales podrán consistir, entre otras:
 - Ajustes en el diseño de los programas;
 - Ajustes en la focalización o cobertura de los programas; e
 - Implementación de acciones eficaces de coordinación.

En los casos en los que sea procedente, se modificarán las reglas de operación de los programas para orientarlos a apoyar el cumplimiento de los objetivos

⁶ Estas carencias son las siguientes: (1) rezago educativo promedio en el hogar; (2) acceso a los servicios de salud; (3) acceso a la seguridad social; (4) calidad y espacios de la vivienda; (5) acceso a los servicios básicos en la vivienda; y, (6) acceso a la alimentación.

establecidos en el Decreto, con apego a los principios, procedimientos y plazos que establece la normatividad aplicable.

- Acuerdos integrales. Sirven para el desarrollo incluyente en las entidades federativas y los municipios.
- Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre. Instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia con los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Se encuentra integrada por:
 - El Secretario de Desarrollo Social, quien lo preside;
 - Representantes de organizaciones de los sectores social y privado;
 - Representantes de instituciones académicas; y,
 - Representantes de organismos e instituciones internacionales.
- Comités Comunitarios. Integrados por beneficiarios de programas sociales, con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada contra el Hambre y los programas que convergen en ésta.

Mecanismos institucionales (Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 5)

6) Le rogamos, por favor, indique si se han creado mecanismos inclusivos de coordinación intersectorial para:

- a) *Coordinar los esfuerzos de los Ministerios y Agencias del Gobierno y asegurar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas*

En cuanto a la Cruzada Nacional contra el Hambre, los Artículos 8° y 9° del Decreto establecen que el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Además, es la SEDESOL quien preside la CICH y quien proveerá lo necesario para el buen funcionamiento y operación de la Comisión; promoverá la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, propiciando una mayor participación de las instancias de Gobierno, para orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales. En la suscripción de estos acuerdos se definirán estrategias que serán implementadas de manera concurrente y considerarán la participación social.

- b) *Mejorar la rendición de cuentas, incluyendo la asignación de responsabilidades específicas de los diferentes actores, así como la fijación de plazos precisos para la realización de las dimensiones del derecho a una alimentación adecuada, que requieren una implementación progresiva (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 17)*

La Directriz 17, en su punto 17.1, establece que los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de esas directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información. En este sentido, el Artículo 36° de la LGDS establece que el CONEVAL tiene la atribución de generar los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, considerando, al menos, los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación; y,
- Grado de cohesión social.

Bajo estas premisas, y en atención a las atribuciones establecidas por la LGDS, el CONEVAL ha desarrollado la metodología de medición de la pobreza y, en particular, el indicador de carencia por acceso a la alimentación, el cual constituye una aproximación a las dificultades que experimenta la población para ver satisfechas sus necesidades alimentarias, en términos de cantidad, calidad y variedad de la dieta. Además, el Artículo 37° de esa Ley establece una periodicidad bianual para contar con estimaciones de pobreza⁷ a nivel territorial y estatal, y quinquenal para contar con información a nivel municipal.

Por otra parte, y considerando la Cruzada Nacional contra el Hambre, la SEDESOL fue la Dependencia del Ejecutivo responsable por expedir los lineamientos para la organización y funcionamiento del CNCH y de los comités comunitarios⁸. Asimismo, con la participación de las dependencias competentes, la SEDESOL es la encargada de promover mecanismos e instrumentos para fomentar aportaciones de organismos e instituciones internacionales y de los sectores social y privado, así como para la aplicación de éstos en la ejecución de las acciones realizadas a favor del programa. Finalmente, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son las encargadas de realizar las acciones necesarias para el cumplimiento del Decreto, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

c) Permitir una plena y transparente participación del sector privado y de la sociedad civil, en particular representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 6)

El Decreto por el que se establece el Sistema Nacional por la Cruzada contra el Hambre prevé la conformación del CNDH, instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos del

⁷ Como se mencionó, las estimaciones de pobreza se consideran el indicador específico de acceso a la alimentación, cuya medición deriva del concepto de seguridad alimentaria.

⁸ Se pueden consultar en: <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Lineamientos2013>.

programa. De acuerdo con los Artículos 5° y 11° del Decreto, con la finalidad de articular la participación social en la Cruzada contra el Hambre y los programas que convergen en ésta, se promoverá la integración de comités comunitarios, integrados por beneficiarios de programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

7) Sírvase informar, por favor, si existe una institución nacional de derechos humanos/Procuraduría/Defensoría del Pueblo, que sea independiente y autónoma del Gobierno, y que tenga algún mandato concreto para el monitoreo de la implementación del derecho a una alimentación adecuada (véase Directrices sobre el derecho a la alimentación, Directriz 18)

El Artículo 102, inciso B, de la CPEUM establece que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.” Asimismo, aclara que “el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”, y que “las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

De acuerdo con el Artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), la CNDH es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Al respecto, de acuerdo con el Artículo 5° de la LCNDH, para la realización de sus labores la CNDH se encuentra integrada por: (i) un Presidente; (ii) una Secretaría Ejecutiva; (iii) Visitadores Generales y Visitadores Adjuntos; y, (iv) personal profesional, técnico y administrativo. En concreto, y de acuerdo al Artículo 24° de la LCNDH, los Visitadores Generales tienen las siguientes facultades y obligaciones:

- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;
- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;
- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;
- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

- Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Además, en el Título III “Procedimiento ante la CNDH”, en el capítulo de Disposiciones Generales, la LCNDH dice, en su Artículo 39°, que cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Asimismo, el Artículo 40° de la LCNDH establece que “El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron” y que “dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”.

Finalmente, el Artículo 44° de la LCNDH, relativo al capítulo sobre los acuerdos y recomendaciones, faculta a los Visitadores Generales a formular, en su caso, un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad, en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y las pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes. Estos proyectos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En particular, el 15 de junio de 2012 se publicó en el DOF la reforma a la LCNDH y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Mediante ésta se creó la Sexta Visitaduría General, a la cual le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos, relativas a asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de recomendación correspondientes.

8) ¿Cuáles son los principales retos y lecciones aprendidas a raíz de los esfuerzos nacionales que se han emprendido con el objeto de fortalecer el

marco legal, institucional y político para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada?

Retos. Uno de los retos fundamentales es garantizar el acceso al derecho universal de alimentación y, por ello, es preciso que los recursos del Estado lleguen de manera directa y sin condicionante alguna a la población que más los necesita y sean ejercidos con base en reglas de operación y transparencia que permitan su evaluación y la rendición de cuentas. Por otra parte, considerando que la prioridad del Gobierno de México es que ningún mexicano padezca de hambre, también es un reto dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Lecciones aprendidas. Con el objeto de dejar de medir la pobreza únicamente mediante el ingreso de las personas, en 2009 el CONEVAL presentó una nueva metodología para su medición, en la cual se integran las dimensiones establecidas en la LGDS. De acuerdo con la nueva metodología, la pobreza ahora se estima a partir de la intersección de dos espacios: el bienestar económico y los derechos sociales. Mientras el espacio de bienestar económico contrasta el ingreso de las personas con una línea que representa el ingreso necesario para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias, el espacio de los derechos sociales distingue el cumplimiento de condiciones mínimas, a saber: (i) ingreso corriente per cápita; (ii) rezago educativo promedio en el hogar; (iii) acceso a los servicios de salud; (iv) calidad y espacios de vivienda; (v) acceso a los servicios básicos en la vivienda; (vi) acceso a la alimentación; y, (vii) grado de cohesión social. Si bien estos criterios permiten disponer de una aproximación operativa para la identificación de las carencias, implican también, por necesidad, que aun si una persona no presenta una carencia determinada, no podrá suponerse que tiene asegurado el ejercicio pleno al derecho correspondiente.

De este modo el indicador de carencia por acceso a la alimentación, desarrollado en la medición de la pobreza, representa una aproximación a las condiciones mínimas indispensables para el ejercicio del derecho a la alimentación, enmarcado en la CPEUM. La LGDS establece que para las mediciones de pobreza el CONEVAL deberá utilizar información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo cual garantiza el rigor técnico y metodológico de la información con la que se realizan las estimaciones que dan cuenta del derecho a la alimentación.

De manera adicional, desde septiembre de 2012, mediante acuerdo publicado en el DOF, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁹ es considerado como información de interés nacional. Por lo cual deberá ser tomado en cuenta como una fuente oficial y de uso obligatorio por la Federación, los estados y los municipios. Por su parte, el 28 de diciembre de 2012 se publicó en el DOF el acuerdo por el cual los indicadores de pobreza (entre ellos la carencia por acceso a la alimentación) se incluyen en el Catálogo Nacional de Indicadores y, con ello, su estimación y difusión se vuelven obligatorias. Por lo anterior, y mediante ordenamientos jurídicos, se garantiza el diagnóstico y seguimiento del indicador.

⁹ También conocida como MCS-ENIGH, el cual es un instrumento mediante el cual se recopila la información necesaria para la estimación de la pobreza. Se desarrolló de manera conjunta entre el CONEVAL y el INEGI, con el objetivo de captar la información requerida para cada una de las dimensiones establecidas por la LGDS.