



MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN
MISIÓN A MÉXICO DEL 13 A 20 DE JUNIO DE 2011
CIUDAD DE MÉXICO, 20 DE JUNIO DE 2011

DECLARACIÓN FINAL DE LA MISIÓN

I. Introducción

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, el señor Olivier De Schutter, llevó a cabo su misión oficial por invitación del Gobierno mexicano a México del 13 a 20 de junio de 2011. El Relator Especial quisiera expresar su agradecimiento por el alto nivel de cooperación del Gobierno, además de la destacable preparación previa de las autoridades. Además agradece la dedicación y el apoyo de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y del H. Embajador Juan Manuel Gomez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos.

Durante su misión, el Relator Especial se reunió con una amplia variedad de autoridades, incluyendo a la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (STPS), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Salud (SALUD), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El Relator también expresa su agradecimiento particular al Secretario de Reforma Agraria, el señor Abelardo Escobar Prieto; al Secretario de Trabajo y Previsión Social, al señor Javier Lozano; al Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el señor Francisco Mayorga Castañeda, y a la señora Sofía French Lopez Barro, Coordinadora de Gabinetes y Proyectos Especiales de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), con quienes el Relator pudo sostener intercambios extensos.

Asimismo, se reunió con Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, presidido por el Senador Zoreda Novelo, además de encontrarse con presidentes de congresos estatales. Visitó a Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el cual brinda préstamos a los productores agrícolas. Finalmente, se reunió con las agencias de la ONU con presencia en México, con organizaciones de la sociedad civil, representantes de los pueblos indígenas y expertos académicos.

La misión incluyó visitas a los estados de Chiapas y Jalisco. En Chiapas, el Relator Especial llevó a cabo reuniones en las Ciudades Rurales Sustentables de Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar, y en San Cristóbal de las Casas. Se encontró con miembros del gobierno de Chiapas, además del Gobernador Juan Sabines Guerrero, y con una amplia representación de organizaciones de la sociedad civil de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En Jalisco, el Relator Especial se reunió con miembros del gobierno además de organizaciones de la sociedad civil de los estados de Jalisco, Nayarit y San Luis Potosí. Asimismo, tuvo una reunión en el recién inaugurado Centro Nacional de Recursos Genéticos (CNRG). También visitó el poblado de Temacapulín y el aledaño Centro de Población de

Talicoyunque, lo cual implicó reuniones tanto con las comunidades afectadas por la construcción de la Presa El Zapotillo como con un representante de la Comisión Estatal del Agua.

II. La situación de la inseguridad alimentaria

México ha logrado avances significativos que han mejorado algunos indicadores claves para la realización del derecho a la alimentación, alcanzando el Objetivo del Milenio de reducir el promedio nacional de niños de menos de cinco años que están debajo del peso normal (del 14.2 por ciento en 1998 a 5 por ciento en 2006). Sin embargo, los avances no han sido iguales y el nivel de privación en el goce del derecho a la alimentación todavía resulta grave para una parte significativa de la población. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) calcula que 18.2 por ciento de la población mexicana (19.5 millones de personas) padeció “pobreza alimentaria” en 2008, un incremento en comparación del 13.8 por ciento (14.4 millones de personas) en 2006. La situación ha continuado sin cambios sustantivos desde 1992.

Estos promedios nacionales no revelan las disparidades significativas en el acceso a una alimentación adecuada entre las áreas urbanas y las rurales, además de las diferencias entre los estados del Norte, Sur y Centro de México. De las 18.1 millón personas que viven en los municipios con niveles de alta o muy alta marginación, 80.6 por ciento viven en áreas rurales.

También existen diferencias marcadas en relación a los indicadores del derecho a la alimentación entre la población indígena y no indígena. Ambos grupos han experimentado mejoras paulatinas en las tasas de la malnutrición infantil. Sin embargo, uno de cada tres (33.2 por ciento) niños indígenas de menos de cinco años sufrió de malnutrición en 2006, comparado con uno de cada diez (10.6 por ciento) de los niños no indígenas.

III. El Marco Legal y Político

México tiene la obligación legal de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación adecuada de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos. Reformas recientes de la Constitución demuestran el compromiso de México para fortalecer la protección del derecho a la alimentación. El 10 de junio de 2011, días antes de la misión, el Presidente de México promulgó una reforma constitucional que elevó a rango constitucional a las normas de derechos humanos contenidas en todos los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. Además, una reforma para reconocer explícitamente el derecho a la alimentación está ahora cerca de culminarse.

México se ha unido al pequeño pero creciente grupo de Estados que están reconociendo el derecho a la alimentación en sus constituciones domésticas. Ahora es tiempo de hacer mejoras al marco legal con la adopción de una ley marco sobre el derecho a la alimentación, como se ha hecho en otros países de la región. Tales leyes marcos son recomendadas por el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por las Directrices Voluntarias. Dicha legislación debería de promover la adopción de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación. Una estrategia nacional presenta principalmente cuatro ventajas:

(i) Primero, mejora la coordinación entre las instancias gubernamentales relevantes y entre los diferentes niveles de gobierno. Hoy en día hay varias inconsistencias entre las políticas sectoriales implementadas en México. Por ejemplo, algunos de los programas que apoyan la producción agrícola benefician de una manera desproporcionada a los sectores más ricos en las partes más prósperas del

país, aumentando la desigualdad en las áreas rurales, que por los mismos programas sociales tenían que atacar por su parte.

(ii) En segundo lugar, una estrategia nacional podría ayudar a identificar las complementariedades entre los distintos instrumentos que actualmente sirven para mejorar la seguridad alimentaria, a fin de lograr efectos multiplicadores. En particular, las medidas destinadas para apoyar a los productores de alimentos y las medidas destinadas a mejorar la accesibilidad de los consumidores a una alimentación adecuada deben apoyarse mutuamente, antes que ser diseñadas, unas y otras en forma aislada.

(iii) En tercer lugar, debido a su carácter plurianual, las estrategias nacionales pueden contribuir a resolver la tensión entre los objetivos a corto plazo, como la garantía de un suministro de bajo costo para la población urbana e incrementar la producción de alimentos, y los objetivos a largo plazo, como el aumento de los ingresos de pequeños agricultores y un desarrollo rural incluyente que utilice los recursos naturales de manera responsable.

(iv) En cuarto lugar, una estrategia nacional debe mejorar la rendición de cuentas, a través de una clara asignación de responsabilidades entre los distintos poderes del Estado, y mediante el establecimiento de plazos precisos para la adopción de medidas que garanticen la realización progresiva del derecho a la alimentación. Un organismo independiente, podría contribuir a la vigilancia en la aplicación de la estrategia mediante el uso de indicadores apropiados.

En el resto de su informe, basado en la evaluación de los desafíos que enfrenta el país, el Relator Especial identifica las problemáticas que tal estrategia nacional podría abordar en las cuatro dimensiones del derecho humano a una alimentación adecuada.

IV. Una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación

1. La disponibilidad de alimentos: el apoyo a la producción agrícola

Entre 1991 y 1996, México implementó lo que podría llamarse una "segunda reforma agraria" con el fin de preparar a su sector agrícola a la liberalización de los mercados de la agricultura ligados a la firma del TLCAN. Los tres programas que forman la base de esta reforma siguen siendo la columna vertebral de las políticas agrícolas en México: el *Programa de Apoyos a la Comercialización*, un programa de subsidios basado en los resultados, cuyo principal instrumento es *Ingreso Objetivo*; el *Programa de Apoyos Directos al Campo* (PROCAMPO), un programa de transferencia directa por hectárea desvinculadas de la producción y comercialización establecidas en el Decreto que regula el *Programa de Apoyos Directos, Procampo, DOF (25 de julio de 1994)*; y la *Alianza para el Campo*, un conjunto de programas de apoyo a la inversión (incluyendo el *Programa de Desarrollo Rural* (PDR), el *Programa de Fomento Agrícola* y el *Programa de Fomento Ganadero*).

La adopción en 2001 de la Ley de Desarrollo Social Sustentable, una ley marco en materia de desarrollo rural, ha sido un importante paso para mejorar las políticas rurales, aunque el *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC), el marco coordinador para los gastos del Desarrollo Agrícola y Rural (DAR) que fue creado por la ley, no ha impactado de manera significativa en la distribución de los recursos de DAR. Los recursos destinados a la Secretaría de Agricultura; Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se han incrementado notablemente durante los años posteriores al 2000, pasando de 47.9 mil millones de pesos a un estimado de 73.9 mil millones de pesos en el presupuesto de 2011. Además, una serie de programas recientes como MasAgro, Promaf, Trópico húmedo, Proyecto estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) que presentan un desarrollo positivo. La producción agrícola, incluida la pesca, aumentó a una tasa media anual del 2,4% durante el período 2000-2010.

Estos programas representan esfuerzos muy importantes para mejorar la disponibilidad de alimentos en México. Sin embargo, el Relator Especial señala que las políticas agrícolas mexicanas son insuficientemente favorables para los pobres. Mientras que más del 95% del gasto en programas sociales en el PEC está enfocado hacia los pobres, menos del 8% del gasto se dirige a los programas agrícolas. En un país que cuenta con 80% de los agricultores con menos de 5 hectáreas, ésta es un área en donde grandes mejoras deben hacerse. Las políticas agrícolas favorecen a los estados más ricos, a los municipios más ricos y a los productores locales más ricos. En 2005, los seis estados más pobres recibieron sólo el 7% del total del gasto público agrícola a pesar de que en ellos habita el 55% de la población en pobreza extrema.

Aunque estas cifras no tienen en cuenta los últimos cambios de política, sólo se puede concluir que el gasto público agrícola contribuye a la creciente desigualdad de ingresos en México y que no está alineado con el requisito, en virtud del apartado 1 del artículo 2 y el artículo 11 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de que el Estado debe dedicar el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Por lo tanto, el Relator Especial pide una "tercera reforma agraria" que incluya las siguientes características interrelacionadas: (i) una reorientación de una fracción importante de los gastos públicos agrícolas hacia los pobres a través de programas específicos como PESA; (ii) la asignación de una parte mayor de los gastos públicos agrícolas hacia los bienes públicos, incluyendo acceso a crédito y servicios financieros, servicios de extensión agrícola, apoyo a las organizaciones de productores y cooperativas, medidas para proteger a los productores agrícolas contra la volatilidad de los precios, las infraestructuras como vías de comunicación y medios de transporte y almacenamiento; (iii) el lanzamiento de un programa conjunto de la SAGARPA-SEMARNAT para desarrollar sistemas agroforestales, así como técnicas de cosecha de agua pluvial sobre la base de los principios exitosos del programa ProÁrbol, incluida la participación de las comunidades locales y pagos por servicios ecológicos; (iv) la reducción de los subsidios de Tarifa 9 para detener rápidamente el uso excesivo de los acuíferos y la reasignación de una fracción importante de los gastos actuales de presas a gran escala y de las infraestructuras hidrológicas hacia la promoción de técnicas de cosecha de agua pluvial. Estas técnicas tienen la ventaja adicional de ser favorables a los pobres, como son un número de pequeños productores que padece inseguridad alimentaria y vive en zonas áridas y depende de esos programas para recuperar opciones para una forma de vida digna.

2. Accesibilidad de la alimentación: combatiendo la pobreza, rural y urbana

2.1. Programas sociales

México ha sido un pionero en programas de transferencias monetarias condicionadas. Oportunidades actualmente cubre 5,85 millones de hogares en todo el país, y la cobertura es particularmente impresionante en los Estados más pobres, como Chiapas (donde 61,3% de la población se beneficia del programa), Oaxaca (52,6%) de Guerrero (51,5%).

Desde 2008, a fin de prestar apoyo a las familias que no podían cumplir con los requerimientos del programa Oportunidades, México ha iniciado el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). Este programa de ayuda alimentaria benefició a 677,027 familias en 2010. En junio de 2008, tanto Oportunidades como PAL se reforzaron por la prestación de una transferencia monetaria adicional a sus beneficiarios. Además, el programa social LICONSA proporciona leche fortificada a 6.05 millones de personas en familias pobres. Por último, el programa rural de apoyo de alimentos (DICONSA) vende productos de alimentos básicos a precios asequibles (aproximadamente el 5,5% por debajo del precio de mercado), beneficiando a unos 29 millones de personas.

El Relator Especial felicita a las autoridades mexicanas por estos programas que demuestran su compromiso para garantizar la accesibilidad económica a una alimentación adecuada para la población mexicana. Sin embargo, considera que se podrían hacer algunas mejoras. En primer lugar, los programas dirigidos a los hogares más pobres (Oportunidades, PAL y LICONSA) deberían sistemáticamente garantizarse en la legislación y proporcionar una definición clara de los beneficiarios y permitir a los hogares que estén excluidos injustificadamente a presentar quejas contra tal exclusión. En segundo lugar, estos programas podrían comprar de una forma más sistemática una proporción mínima de sus alimentos de los pequeños agricultores locales, a quien se podría garantizar un precio mínimo. Esto podría reducir la volatilidad de los precios para todos los productores locales, y podría tener efectos multiplicadores significativos. En tercer lugar, es importante que estos programas presten mayor atención al carácter adecuado de la alimentación. Por ejemplo, para las familias que dependen de las tiendas de DICONSA, se podrían proporcionar una gama de alimentos frescos, incluyendo frutas y verduras, a fin de promover una alimentación más sana.

2.2. Derechos de los trabajadores

Al Relator Especial le preocupa que no se cumpla el mandato constitucional de que el salario mínimo debe estar alineado al costo de la *canasta básica*. Actualmente, el salario mínimo se fija en aproximadamente 57 pesos por día, alrededor del 25% de lo que representaría un jornal adecuado para la subsistencia. El salario debería proporcionar un ingreso decente según lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional sobre los Derechos Culturales, Económicos y Sociales. El Relator Especial reconoce que aumentar el salario mínimo podría alentar a los empleadores para no registrar a los trabajadores que contratan. Sin embargo, concluye que la comisión nacional tripartita sobre los salarios mínimos encargada de establecer el salario mínimo para los diversos niveles de calificación está violando sus deberes constitucionales y los derechos humanos internacionales.

La situación de los *jornaleros* plantea preocupaciones específicas. Según STPS, por lo menos 2 millones de trabajadores trabajan como jornaleros agrícolas en las grandes plantaciones agrícolas. Una quinta parte son trabajadores migrantes, proviniendo de los Estados más pobres en busca de empleo en las regiones agrícolas más ricas de la parte norte del país. La mayoría de ellos se mueve con sus familias. Esta situación plantea una serie de desafíos, vinculados a la necesidad de ofrecer educación continua a los niños y de garantizar que no vayan a trabajar en las plantaciones, y a la de proteger los derechos humanos de los jornaleros agrícolas en un contexto donde el 90% no tienen ningún contrato formal de trabajo.

La STPS ha desempeñado una serie de esfuerzos para abordar esta cuestión en los últimos años. Un mecanismo de coordinación intersectorial fue establecido con el fin de abordar las cuestiones planteadas por la situación de los *jornaleros*, y una serie de buenas prácticas se han desarrollado desde entonces. Aunque los servicios de inspección del trabajo no cuentan con el personal suficiente y carecen de capacidad - hay 376 inspectores de trabajo para todo el país - el número de plantaciones inspeccionadas en los últimos años ha aumentado, de 132 en 2008 a 255 en 2010, y el objetivo de la STPS es llegar a 500 en 2011. El número de trabajadores registrados ha aumentado significativamente desde que la nueva estrategia se puso en marcha.

Se podría hacer aún más. Las inspecciones de trabajo deberían ser reforzadas, y las restricciones legales existentes para visitas no anunciadas a plantaciones deberían ser abolidas inmediatamente. Los *jornaleros* y los sindicatos en el sector agrícola deben ser informados acerca de su derecho a denunciar los abusos anónimamente a la STPS. A fin de proporcionar un incentivo para denunciar tales abusos, el empleador que se encuentra en violación de su obligación de registrar a los trabajadores debe someterse a multas y a la obligación de pagar los salarios a los trabajadores.

2.3. Proyectos de desarrollo a gran escala y el derecho a la alimentación

Durante su visita, el Relator Especial escuchó testimonios de personas de todo el país que enfrentaban la amenaza de despojos causados por grandes proyectos de desarrollo, tales como la construcción de presas, proyectos de infraestructura urbana y la minería.

Internacionales de derechos humanos establecen garantías que protegen a las personas contra arbitrariamente siendo desplazados de sus hogares (ver el los principios rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) y los principios y directrices básicos sobre desalojos basada en el desarrollo y el desplazamiento (A/HRC/4/18, anexo I). En la evaluación de si un desplazamiento puede ser justificado o no, los Estados deben evaluar el impacto en las comunidades afectadas y poder justificar cualquier impacto negativo por convincentes intereses públicos y adecuadamente explorar alternativas que podrían minimizar los efectos negativos. Los Estados también deben garantizar que todas las personas potencialmente afectadas sean consultadas y, en casos de reasentamiento, que reciban una indemnización justa y que sean privados de sus fuentes de sustento. Por lo tanto, las personas que son reasentadas deben ser compensadas con tierra que sea proporcional en tamaño, calidad y valor, o mejor.

En los testimonios presentados al Relator Especial por las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo a gran escala, una preocupación común fue la falta de consultas suficientes y de los esfuerzos para garantizar el consentimiento fundamentado previo por las autoridades pertinentes. Otro motivo de preocupación común fue la falta de una compensación justa y retrasos excesivos en su prestación. Mientras que los juzgados y tribunales administrativos pueden proteger a las comunidades contra reasentamiento arbitraria que tendría un impacto adverso sobre su derecho a la alimentación y otros derechos humanos, según información recibida órdenes judiciales fueron en algunos casos no cumplen. El Relator Especial visitó la comunidad de Temacapulin, donde los habitantes durante los últimos seis años han tratado de detener la construcción de la presa de Zapotillo que inundaría esta ciudad de alrededor de 400 habitantes. Tras su debate con un representante de la Comisión Estatal de agua y con las personas que viven en Temacapulin, el Relator Especial está preocupado de que la tierra que se ofrece como compensación no permitirá que los habitantes de Tamacapulin seguir trabajando en los cultivos de los que dependen los medios de subsistencia de muchos de ellos.

También se le indicó al Relator Especial que en algunos casos, personas participando en la protesta social relacionada con la pérdida de tierra y de medios de sustento causados por proyectos de desarrollo a gran escala, han sido sometidos a amenazas y hostigamientos y en algunos casos señalados como delinquentes. A este respecto, el Relator Especial recuerda la declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos y subraya la importancia de asegurar la adecuada protección de los defensores de los derechos humanos.

2.4. El caso especial de las "ciudades rurales sostenibles"

Uno de los desafíos que enfrentan las autoridades en las zonas rurales es la relativamente alta dispersión de la población rural, lo que hace difícil proporcionar los hogares rurales con servicios básicos, incluyendo la salud y la educación. El concepto de "pueblos rurales sostenibles" ("ciudades rurales sustentables") es visto como una respuesta a este desafío.

La intención detrás de la creación de dichas "ciudades rurales sustentables" se puede aplaudir. En teoría, dichas ciudades deberían de mejorar el acceso a la salud y la educación para que las mujeres y la niñez no tengan que viajar largas distancias para acudir a centros médicos y escolares; también deberían de permitir la creación de trabajos alternativos a través del desarrollo de instalaciones de procesamiento fuera de las parcelas agrícolas. Sin embargo, el Relator Especial nota que los esfuerzos

para apoyar a la producción no han sido acompañados por la capacitación apropiada para mejorar el acceso al mercado bajo términos equitativos, puesto que la entrada a largas cadenas de alimentación implica un número de riesgos como la sobre dependencia de un tipo de cosechas a un comprador en particular.

Como consecuencia de lo mencionado, el Relator Especial alienta una evaluación independiente y comprensiva de las experiencias de Nuevo Juan de Grijalva y Santiago el Pinar antes del establecimiento de poblados nuevos con el mismo modelo. La evaluación independiente debería de incluir una apreciación de los costes de oportunidad involucrados. Además, debería de conducirse de una manera participativa para asegurar una valoración apropiada de las disrupciones creadas en los medios de subsistencia por la reubicación de las familias afectadas.

3. La alimentación adecuada: las dietas saludables

Existe una consciencia creciente sobre el estado de emergencia que enfrenta México en cuanto a los problemas de sobrepeso y obesidad. 35 millones de mexicanos – 7 de cada 10 – tienen sobrepeso o obesidad: esta gente vivirá enferma, en promedio, por 18.5 años de su vida. El sobrepeso y la obesidad están en incremento en todos los niveles de ingreso, aunque acelera aún más rápido en el quintil más pobre, que queda menos afectado comparado con los demás (tasa de obesidad de 28% en el quintil más pobre). Las consecuencias son considerables. El sobrepeso y la obesidad son las fuentes de diabetes tipo B, de cánceres y de enfermedades cardiovasculares: se calculó por SALUD que ese fenómeno costó a México 67 mil millones de pesos en tratamiento médico y en muertes prematuras en 2008 (USD 4.9 mil millones); para el año 2017, los costos directos de la obesidad incrementarán a 78 mil millones de pesos (USD 5.6 mil millones).

En enero de 2010 se acordó un Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria entre varias secretarías gubernamentales y otras autoridades públicas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, los medios y el sector agroalimentario, para hacer frente a este problema. Sin embargo, el Relator Especial cree que se necesitan más acciones estructurales al respecto. Debido a la presión de la industria agroalimentaria, representada a través de *Comméxico*, algunas herramientas importantes para influenciar el comportamiento de los consumidores, incluyendo el aumento de los impuestos sobre los refrescos y sobre alimentos altos en grasas trans, no fueron incluidas en el Acuerdo Nacional. El Acuerdo mismo es un instrumento no vinculante de políticas públicas, sin indicadores que provienen de la legislación. Ubica al problema del sobrepeso y la obesidad en el comportamiento del consumidor, cuando de hecho este problema tiene sus orígenes en el sistema de alimentación por completo. Políticas agrícolas actualmente alientan a la producción de cereales y granos, ricos en carbohidratos pero relativamente escasos en micronutrientes, al costo de la producción de frutas y verduras. El resultado es que para muchos mexicanos, particularmente en las zonas urbanas o en los estados del norte del país, el cambio a una dieta saludable se vuelve cada vez más difícil. Las políticas comerciales actualmente en vigor favorecen una dependencia en la comida muy procesada y refinada, con un tiempo de caduque muy largo, lo cual no favorece al consumo de la comida fresca, particularmente la fruta y la verdura.

4. Sustentabilidad: el Futuro en México

Cualquier estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación debe tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las respuestas a las necesidades a corto plazo. México es de hecho muy vulnerable a los desastres naturales tales como terremotos, inundaciones, huracanes y sequías. Esta vulnerabilidad actual aumentará debido al cambio climático, y afectará a la inseguridad alimentaria.

4.1. Los cultivos transgénicos y la biodiversidad

El problema de los cultivos transgénicos tiene una resonancia particular en México, dada la importancia del maíz en la cultura mexicana. Durante su misión, el Relator Especial ha analizado los últimos datos científicos sobre los posibles riesgos ecológicos del cultivo de maíz transgénico en México, así como la evolución jurídica y política desde la emisión de la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados en 2005.

El Relator Especial observa que el cultivo de maíz transgénico en México plantea graves riesgos a la diversidad de variedades nativas de maíz. Esto se debe a las características del flujo de genes del maíz, el polen es capaz de recorrer largas distancias, pero también se debe, a los hábitos de intercambios de semillas de los agricultores mexicanos. De hecho, el intercambio de semillas de un productor a otro representa más del 85% de las fuentes de semillas de maíz a nivel nacional (la cantidad industria de semillas del 5.2%).

Además, parece que la gran mayoría de las variedades de maíz transgénico están siendo evaluadas actualmente teniendo una relevancia incierta, en comparación con los principales problemas agronómicos de México, ya que estas variedades poco abordan los problemas principales, como la resistencia a la sequía o la habilidad para cultivar en suelos pobres. El Relator Especial concluye que no parece haber ninguna otra razón para estos ensayos de campo, que la de ser el primer paso en un proceso gradual que en última instancia conduce a la comercialización de maíz transgénico a gran escala. La expansión de los cultivos de maíz transgénico a escala comercial, y la consiguiente desaparición gradual de las variedades locales, podría aumentar la dependencia de los agricultores en una tecnología que va a transferir recursos a las empresas de semillas portadoras de las patentes sobre las variedades, que constituyen una industria muy acaparada.

El Relator Especial concluye que la continuación del programa que conducirá a la introducción de maíz transgénico en México podría ser un paso atrás en la realización del derecho a la alimentación en México, y que no sería lo que al país le interesa. También desvía la atención de los encargados de las políticas públicas lejos de las cuestiones más vitales, tales como la erosión del suelo o la resistencia al cambio climático, y contribuye a reforzar la creencia de que las opciones tecnológicas puede resolver la inseguridad alimentaria.

El verdadero problema que debe formularse es si esta vía de desarrollo agrícola puede reducir la pobreza rural y la desigualdad, y si es sostenible en el largo plazo. El Relator Especial señala a este respecto que la introducción de maíz transgénico en México podría resultar en una pérdida de la biodiversidad agrícola, que constituye un elemento fundamental en el futuro frente a las amenazas y cambios impredecibles causados por el cambio climático. Pero en el largo plazo, la mejora continúa de las variedades criollas por las prácticas de los agricultores de almacenar, sembrar y el intercambio de semillas que mejor se adapte a los entornos específicos es crucial para asegurar el flujo de germoplasma necesarios para apoyar futuras crisis, que son, por definición, imprevisibles. Incluso, la admirable iniciativa de establecer un Centro Nacional de Recursos Genéticos en el Estado de Jalisco, garantiza la conservación de recursos genéticos ex situ, no es un sustituto para la mejora permanente de la agrobiodiversidad.

La introducción y propagación de maíz transgénico en México no beneficiaría más a los agricultores, puesto que llevaría a los agricultores mexicanos a depender de manera progresiva de los proveedores de insumos, protegidos por los derechos de propiedad intelectual, que hacen de la agricultura excesivamente cara. El Relator Especial observa a este respecto que algunos de los expertos mexicanos más respetados en la biodiversidad recientemente advirtió en contra de la aceleración del desarrollo de los cultivos transgénicos. Advirtieron sobre la presencia de importantes problemas que aún no han sido abordados, tales como el riesgo de que los pequeños agricultores el cultivo de variedades nativas de maíz encuentren cultivos que contienen genes de plantas transgénicas, y podrían ser demandados por

infringir derechos de propiedad de los titulares de patentes. La aplicación agresiva de los acuerdos de uso de la tecnología en los EE.UU. por Monsanto ha demostrado la importancia de este problema.

El Relator Especial recomienda que las autoridades mexicanas: (i) declaren lo antes posible, el regreso a la moratoria sobre las pruebas de campo y en el cultivo comercial de maíz transgénico con el fin de proteger la biodiversidad del maíz, permitiendo al mismo tiempo, posibles programas de investigación en entornos estrictamente limitados; (ii) tomar medidas para regular la creciente concentración en el sector de las semillas y apoyar a los pequeños propietarios en el establecimiento de bancos comunitarios de semillas y otros sistemas de semillas que preservan y mantienen la agro biodiversidad, (iii) mejorar el acceso a la información sobre las pruebas de campo existentes y la elaboración de un análisis independiente de sus impactos ecológicos, agronómicos, económicos y sociales, (iv) fortalecer aun mas in situ los programas de conservación de la diversidad del maíz mediante el aumento de los incentivos a los agricultores dependiendo de las variedades locales por su contribución a la agro biodiversidad agrícola, como complemento de la conservación ex situ de recursos genéticos por el Centro Nacional de Recursos Genéticos.

4.2. El uso del agua, la erosión del suelo y la resistencia al cambio climático

El acceso al agua es de vital importancia en México para aquellos que dependen de forma directa en la producción agrícola por el derecho a la alimentación. La crisis del agua en México se caracteriza por la sobreexplotación de los principales mantos acuíferos del país, que es subsidiada por la Tarifa 9, un importante gravamen en el costo del uso de electricidad para la agricultura (como el agua subterránea bombeada principalmente de los pozos) que lleva a los agricultores que pagan sólo el 23% de los costos de generación y transmisión de agua. El Relator Especial también señala que las autoridades públicas dedican importantes recursos a las infraestructuras hidrológicas (3,3 mil millones de pesos en 2006), así como para el riego (el área cubierta por modernos de riego aumentó de 1,3 millones de hectáreas en 2006 a un estimado de 1,8 millones de hectáreas en 2011). Al mismo tiempo, los programas para desarrollar técnicas de conservación de suelos como la recogida de agua de los pozos y construcciones de almacenaje se han iniciado más recientemente, como el Programa para la Sostenibilidad de los Recursos Naturales (Coussa), o el Proyecto de la Cruz para el Desarrollo de las Zonas Áridas o el seguro catastrófico agrícola que cubre 8,1 mil millones de hectáreas.

Es la opinión del Relator Especial el costo de oportunidad de las grandes infraestructuras hidrológicas debe investigarse más a fondo, dado que el potencial de los programas para ampliar las técnicas de almacenamiento de lluvia de temporal ha sido explorado de una manera insuficiente, a pesar de programas recientes. Por otra parte, también hay desventajas importantes para las grandes infraestructuras hidrológicas, como las presas, que desplazan a las personas, afectar los medios de subsistencia y tienen un alto costo para las autoridades públicas. Todavía hay un enorme potencial para el lanzamiento de grandes inversiones en técnicas de recolección de agua pluvial en las zonas secas que permite el cultivo de tierras antes abandonadas y degradadas. Estos métodos incluyen presas roca permeable, zaïs, lomos de contorno, tiras de escurrimiento y diques semi-circulares que detengan el escurrimiento del agua, mejorar la humedad del suelo que hacen que el cultivo de árboles, arbustos y hierbas sea factible en áreas semiáridas y crear zonas de pasto en las más áridas.