



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

“Ética, Seguridad Humana y
Desarrollo en América Latina”

Tesis que para optar por el grado de
Doctora en Estudios Latinoamericanos

P R E S E N T A:

Fuensanta Medina Martínez

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Mario Magallón Anaya

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el
Caribe (CIALC)

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., septiembre de 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

*A mi querida hermana Sara Rosa,
por su indeclinable apoyo, compromiso y devoción hacia mí.*

*A la memoria de mis padres, Jesús Medina Romero y Esperanza M. de Medina,
con mi amor, admiración y gratitud eternos.*

AGRADECIMIENTOS

En nuestras historias de vida siempre hay personas fundamentales para encontrar el hilo conductor de nuestras acciones aun siendo jóvenes, no tan jóvenes y maduros. Este es el caso del Dr. Mario Magallón Anaya, quien desde mis 25 años de edad me ha orientado, apoyado y conducido por un sendero muy grato y lleno de ideas maravillosas que siempre han estado rodeadas de generosidad y afecto. Por ello quiero expresarle una vez más mi admiración, afecto y gratitud para siempre, sin su invaluable presencia y dirección no hubiera hecho este doctorado.

De igual manera la “maestra vida” en ocasiones es más que generosa permitiéndonos reencontrar aquellas personas que han sido muy importantes para nuestra formación. Al Dr. Miguel Concha Malo quiero agradecerle profundamente sus comentarios y correcciones que permitieron hacer de esta tesis doctoral un documento mucho más acabado y claro. Su ejemplo de vida y su lucha por los Derechos Humanos fueron también un estímulo para buscar un tema que tuviera como centro de reflexión las actuales condiciones que confronta el ser humano.

Al Dr. Axel Ramírez Morales, a quien siempre he admirado por su constante compromiso por entender y explicar a otros la importancia y las expresiones del fenómeno migratorio desde que eran muy escasos los especialistas en el tema, su ejemplo también ha sido recurrente en mi formación para actuar en favor de estas personas, a las cuales hoy en día en muchos países se les excluye y segrega.

De igual manera agradezco profundamente la nueva oportunidad que la Dra. María Elena Camarena Adame me ha brindado para compartir con ella este deambular por la ética y la seguridad humana, haciendo comentarios siempre pertinentes, respetuosos y oportunos para mi formación.

Al Dr. José Antonio Echenique García quiero reconocerle su amistad y decidido apoyo para la consecución de este objetivo. Sus observaciones han sido importantes y valiosas no solo para este trabajo sino también para investigaciones futuras. Al Mtro. Eusebio Andújar De Jesús mi gratitud permanente y gran reconocimiento, porque sin su invaluable amistad, ayuda, importantes reflexiones sobre este trabajo y su acompañamiento por siete años, este nuevo esfuerzo no hubiera sido posible culminarlo.

Igualmente importante fue el apoyo de mi asistente de investigación, la Mtra. Nereida Cervantes Facundo, quien durante más de cuatro años me apoyó en esta y otras tareas como profesora investigadora y durante muchas tardes trabajamos hasta altas horas de la noche. Para ella mi reconocimiento, gratitud y amistad. A mi otra asistente de investigación, la licenciada Sandra Lizeth Martínez Contreras, también le expreso mi mayor gratitud. Su personalidad discreta, disciplinada y muy competente ha servido para que muchas de las ideas expresadas en este trabajo ahora puedan tener amplia difusión.

Estos agradecimientos no serían justos sin mencionar a otras personas cuyo indeclinable apoyo ha sido siempre fundamental y determinante para la realización del doctorado y de la propia tesis doctoral. De manera especial quiero expresarles mi gratitud a las autoridades de El Colegio de San Luis A.C., Dr. Tomás Calvillo Unna, Dra. Isabel Monroy Castillo y Dr. David Vázquez Salguero, quienes como presidentes de esa institución, además de su amistad y apoyo, me han brindado un sitio dentro de la comunidad académica para desarrollarme con absoluto respeto a mis ideas. También ha sido fundamental el apoyo y amistad que me ha brindado el Mtro. Jesús Humberto Dardón Hernández, Secretario General de la misma Institución, a quien le expreso mi mayor gratitud y reconocimiento.

No quiero concluir el presente acápite sin hacer mención de las posibilidades que me ha brindado el Servicio Exterior Mexicano de Carrera, mi pertenencia a este cuerpo especializado abrió los horizontes de mi vida y mi preocupación por los grandes temas de la humanidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1	
VALORACIONES TEÓRICAS-METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINARIO Y PREVENTIVO.....	22
1.1 El concepto de Seguridad en perspectiva histórica.....	23
1.2 Seguridad Humana: una visión multidimensional	28
1.3 La vinculación de la Seguridad Humana con un tratamiento ético del desarrollo y de los ingentes problemas sociales en materia de desigualdad y de derechos humanos.....	32
1.4 Seguridad Humana y el Enfoque de Derechos Humanos.....	44
1.5 Seguridad Humana y Resiliencia.....	52
CAPÍTULO 2	
LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA HACIA AMÉRICA LATINA.....	61
2.1 Introducción.....	61
2.2 La crisis del modelo de sustitución de importaciones y del crecimiento hacia adentro.....	74
2.3 De la década perdida al Consenso de Washington.....	76
2.4 Las nuevas reformas estructurales y el embate definitivo del neoliberalismo.....	87
2.5 Neoliberalismo, Desarrollo Humano, Seguridad Humana y Seguridad Alimentaria.....	97

CAPÍTULO 3	
SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA.....	102
3.1 Introducción.....	102
3.2 Seguridad y Soberanía Alimentaria: marco conceptual, dimensiones y determinantes.....	106
3.2.1 El concepto de Seguridad Alimentaria.....	107
3.2.2 Dimensiones de la Seguridad Alimentaria.....	110
3.2.3 El concepto de Soberanía Alimentaria.....	112
3.2.4 Seguridad y Soberanía Alimentaria: similitudes y diferencias.....	115
3.2.5 Soberanía Alimentaria: el caso de México.....	118
3.2.6 El Derecho Social a la Alimentación.....	124
3.3 Evolución de la Soberanía Alimentaria en México, su protección a través de los programas gubernamentales.....	128
3.3.1 Políticas y Programas establecidos desde la década de los sesentas hasta la actualidad.....	128
3.3.2 Autosuficiencia Alimentaria.....	142
 CAPÍTULO 4	
LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: SAN LUIS POTOSÍ.....	151
4.1 El Programa de Inclusión Social y las políticas de alimentación y nutrición en México.....	167
4.2. Definición y contexto del Estado de San Luis Potosí.....	175
 CONCLUSIONES.....	188
 BIBLIOGRAFÍA.....	206

INTRODUCCIÓN

*“En el análisis final, la seguridad humana es un niño que no murió,
Una enfermedad que no se propagó, un trabajo que no se perdió,
Una tensión étnica que no desembocó en violencia (...)
es una preocupación sobre la vida y la dignidad humanas”¹*

El presente trabajo tiene una historia anterior a su propia existencia. En este sentido quiero expresar que la investigación se derivó de una experiencia profesional, adquirida en el Servicio Exterior Mexicano de Carrera, cuando tuve la oportunidad de negociar por México lo que posteriormente habría de ser la Convención de Ottawa contra Minas Antipersonal de 1997.

En aquel entonces era Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio el Dr. Lloyd Axworthy (1996-2000), quien convencido de que al término del mundo bipolar los retos de la seguridad se habían desplazado de una lógica meramente estatal a otras preocupaciones e instancias directamente relacionadas con el bienestar individual de los seres humanos, y que consecuente con esta convicción, se dio a la tarea de impulsar como un eje fundamental de la política exterior de Canadá el enfoque y el concepto de seguridad humana.

En sentido estricto esta preocupación por la seguridad y el desarrollo estuvo presente durante prácticamente las últimas tres décadas del siglo XX, a medida que el capitalismo mundial mostraba diversos signos de agotamiento como modelo de desarrollo, particularmente porque en el llamado tercer mundo era cada vez mayor el empobrecimiento y la exclusión de grandes grupos humanos.

Así, al finalizar los años 70s las evidentes limitaciones al desarrollo de un gran número de países, así como el liderazgo conquistado por algunas personalidades del mundo en desarrollo, hicieron voltear la mirada de un grupo de

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 25.

países occidentales hacia los desafíos de la comunidad internacional, entrando de lleno en un debate que se conoció en los años subsecuentes como el Diálogo Norte-Sur.

De esta manera, el entonces canciller alemán, Willy Brandt, señalaba que el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo a su cargo, no intentaba redefinir el desarrollo, pero estuvo de acuerdo entre otras cosas que éste debía dirigirse preferentemente al hombre y no a las máquinas y a las Instituciones: “Debemos evitar confundir el crecimiento con el desarrollo y los miembros de la Comisión declaramos enfáticamente, que el objetivo primordial del desarrollo es conducir a la autorrealización y a la asociación creativa en la utilización de las fuerzas productivas de una nación y llevarla al pleno florecimiento de su potencial humano”.²

Efectivamente, los esfuerzos emprendidos desde mediados de los años 60s por diversos grupos de países, así como por la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus diversos órganos como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Organismos regionales como la OEA, y de Organismos Internacionales Especializados, como el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y otros regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el caso de nuestro continente, y hasta la desaparición del mundo bipolar, el desarrollo –aún en su concepción más amplia- siempre estuvo enmarcado en la confrontación Este-Oeste.

Por tanto, dicha confrontación condicionó en más de un sentido la orientación de subdesarrollo en el subcontinente, no sólo en materia económica sino también política y social. Por ello, no es de extrañar entonces que es durante

² *Informe Brandt (Norte-Sur): Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*, Bogotá, Pluma, 1980, p. 37.

el largo periodo conocido como Guerra Fría, y hasta prácticamente los años 90s del siglo XX, que las diferentes teorías del desarrollo y sus resultados concretos estuvieran vinculados de manera implícita al concepto de seguridad nacional; particularmente de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América, en el caso concreto de nuestra América Latina.

Sin embargo, a esta visión triunfalista de occidente se oponía la realidad de un creciente número de seres humanos en pobreza y pobreza extrema, con diversos problemas de desigualdad y exclusión de prácticamente todos los aspectos económicos y sociales que suponía el desarrollo.

Así, los múltiples y acelerados cambios acontecidos a nivel internacional, durante la última década del siglo pasado, han sido impactantes y muy diversos; y por ello, han tenido serias repercusiones en los diversos paradigmas de las ciencias sociales, particularmente en el que se refiere al binomio seguridad y desarrollo. Esto no ha sido de un solo país o de un grupo de países sino que ha repercutido prácticamente en todo el mundo, aunque sin duda la disciplina que más ha sufrido cambios es justamente el estudio de las relaciones internacionales.

Después de la caída del muro de Berlín se habló persistentemente de un nuevo orden internacional, y más aún de una nueva agenda de los problemas a nivel global. Es decir, a la desaparición del socialismo real venía a sumarse no sólo la falta del equilibrio bipolar, sino también, y fundamentalmente, el carácter transnacional que revisten prácticamente todos los problemas actuales, como son las crisis financieras, migraciones, las pandemias, el narcotráfico, el terrorismo internacional y la falta de acciones concretas encaminadas hacia la construcción de la paz.

Actualmente un número importante de especialistas de las ciencias sociales, y también de las ciencias exactas, algunos políticos, los menos, se han dado a la tarea de encontrar nuevas formas teóricas y líneas de análisis que nos

permitan entender integralmente los diferentes sucesos que presenciamos al inicio del nuevo siglo.

En este contexto, las graves amenazas que actualmente afronta la humanidad, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ubican en el centro del análisis las vulnerabilidades y peligros a los que hace frente el ser humano, ya sea de manera individual o bien como un ente social. Por ello, el enfoque de seguridad humana no solo es el hilo conductor del presente trabajo, sino que la adopción de este enfoque ha dado resultados concretos en más de un ciento de países alrededor del mundo, al tratarse de un concepto multidimensional, amplio y polivalente. Aunque estamos ante un enfoque antropocéntrico, también tiene un carácter universal, interdependiente, preventivo, global e integrador; y constituye una herramienta sumamente útil para la atención focalizada de diversos problemas que confrontan la mayoría de los seres humanos, tal como es el caso de la violencia en América Latina.

De acuerdo con el académico y diplomático canadiense, Lloyd Axworthy, “La seguridad se encuentra en las condiciones de la vida diaria –en la alimentación, la vivienda, la salud, el empleo, los derechos políticos y la seguridad personal- más que primordialmente en la fuerza militar del Estado”.³

El propósito básico de Axworthy era hacerle entender al mundo que la doctrina de la seguridad humana debe ser vista como el resultado de un amplio y exitoso proceso de desarrollo hacia la equidad, la seguridad común y la justicia social. Muestra evidente de ello es el activismo e interés canadiense en la campaña para la prohibición del uso de las minas antipersonales, y la posterior creación, en un tiempo inusitado, de un tratado global formal sobre el tema. Otros sólidos ejemplos son el particular impulso canadiense para la creación de la Corte Penal Internacional y para la sensibilización mundial sobre la situación de la

³ Jonathan Ortiz Navarrete, “La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense”. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*. Núm. 60, Barcelona, Fundación CIDOB, 2003, p. 46.

infancia afectada por la guerra, ejemplos que se han mostrado no solo de verdadera utilidad para la política exterior canadiense, sino también de una enorme aplicabilidad para la consolidación de un trato internacional más seguro y estable para todos los habitantes de la tierra.⁴

Por ello, el primer capítulo del presente trabajo está dedicado al planteamiento de las diversas valoraciones teóricas y metodológicas para el estudio de la seguridad humana, como un concepto multidisciplinario y preventivo. De igual manera, también se aborda cómo ha impactado favorablemente la vinculación de la seguridad humana con un tratamiento ético del dilema del desarrollo, y de los ingentes problemas sociales en materia de desigualdad y exclusión.

En el planteamiento del enfoque de seguridad humana hay que destacar que existen tres elementos importantes para su cabal aplicación, que deben provenir tanto de los estados nacionales como de los organismos internacionales:

- a) La necesidad de apoyarse en una sólida base ética, formada por valores comunes que conduzcan al compromiso de proteger la dignidad humana, elemento clave de la seguridad humana;
- b) Respalda esa dimensión ética poniendo los instrumentos normativos, tanto los nuevos como los ya existentes, al servicio de la seguridad humana, en particular, garantizando la plena aplicación de los instrumentos relativos a la protección de los derechos humanos;
- c) La necesidad de reforzar el componente de desarrollo humano, centrándose en cuestiones como educación para la paz, el desarrollo sostenible y la formación sobre los derechos humanos y la ampliación de la democracia.

Según los diversos documentos, tanto del PNUD como de la UNESCO y de la propia OEA, se propone que el enfoque de seguridad humana en el contexto

⁴ *Ibíd.*, p. 53.

latinoamericano habría de concentrarse fundamentalmente, pero no únicamente, en dos temas: 1.- La necesidad de establecer en términos prácticos y operativos la relación entre la seguridad nacional, la seguridad internacional y la seguridad humana; 2.- El estudio de la violencia como un elemento determinante del análisis de esta materia para todos los países del subcontinente.

Como se destaca en el primer capítulo, en el caso latinoamericano las principales amenazas a la seguridad humana se vinculan a una serie de fenómenos presentes en nuestra vida cotidiana, entre los que destacan la debilidad de la democracia, de las instituciones, el aumento de la pobreza y la desigualdad, la violencia urbana, la criminalidad, y la disolución social entre otros.

Por ello, el presente trabajo aborda el análisis de una versión ampliada de la seguridad humana para América Latina, precisándose que en nuestras naciones la creciente desigualdad, la acumulación acelerada de grandes capitales, y los efectos nocivos de fenómenos transnacionales, tales como la migración, el deterioro ambiental y el crimen organizado, están atentando de manera inédita la supervivencia y la dignidad de las personas, tanto en lo individual como en su vida social y política.

En la actualidad, y a pesar de los esfuerzos de los organismos internacionales, como la Organización Internacional de las Naciones Unidas, y sus organismos especializados (PNUD, UNESCO, OMS y FAO entre otros), todavía no está muy difundido en las políticas nacionales el enfoque de la seguridad humana, y es pertinente destacar que los esfuerzos de muchos de los referidos organismos están orientados a dar a conocer de manera importante esta nueva concepción teórica-metodológica, sobre todo para el tratamiento de problemas tan apremiantes como son la violencia, el hambre y la exclusión en diversos países de nuestra América Latina.

Sin embargo, el análisis y reflexión de conceptos como la ética, la seguridad humana y el desarrollo, no tiene mayor validez sino se busca trascender hacia el terreno de la toma de decisiones y de las políticas públicas; es decir, más allá que en el curso de la investigación doctoral pude probar la hipótesis planteada, la riqueza de este proyecto, a juicio de su autora, estriba en la posibilidad de influir en la toma de decisiones y en las políticas públicas que puedan ser adoptadas particularmente en México, con un enfoque prevalente de seguridad humana.

En el capítulo dos, y toda vez que se trata de una tesis que analiza algunos aspectos del desarrollo en América Latina, obligatoriamente tenemos que hablar de la política exterior de los Estados Unidos hacia el subcontinente, y particularmente para el caso de México. Como bien señala la tesis del Dr. Lorenzo Meyer, la geografía colocó a México al lado de una gran potencia, y esta circunstancia ha sido determinante para mediar no sólo la política exterior de nuestro país, sino prácticamente la totalidad de nuestro desarrollo económico y político.

Esta realidad nuestra es compartida por toda la América Latina, por lo tanto, en el segundo capítulo también se habla de los grandes momentos del desarrollo económico del subcontinente, como el modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador. Posteriormente, ya avanzada la década de los sesentas, con la Alianza para el Progreso, y durante los años ochenta a raíz de la crisis de la deuda latinoamericana, con el caso mexicano y brasileño a la cabeza, el gobierno de los Estados Unidos de América, junto con algunos Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, elaboran un nuevo plan de estabilización para las economías del subcontinente, que se conocería en todo el mundo como el Consenso de Washington.

Al respecto, es pertinente destacar que la teoría económica de John Williamson, distinguido economista del Institute for International Economics, fue

pensada originalmente para América Latina, aunque posteriormente se aplicó en todo el mundo.

El Decálogo del Consenso de Washington, en donde se enumeran los requisitos indispensables para el crecimiento de la región latinoamericana, con estabilidad y certidumbre económica, según el gobierno de los Estados Unidos de América y los tres organismos financieros referidos, FMI, BM y BID, fue el embate definitivo del neoliberalismo para el subcontinente; el cumplimiento de dicho decálogo desde luego desmanteló el carácter social y de intervención en la economía de los Estados nacionales de América Latina, lo cual fue sustituido por diversas reformas estructurales que no terminan hasta el momento en que se escribe el presente trabajo.

La imposición de un nuevo modelo de acumulación de capital se dirigió principalmente a reducir al mínimo los estados de bienestar. Una segunda fase de expansión neoliberal abarca desde mediados de la década de los ochenta y se extiende prácticamente hasta fines del siglo XX.

La democratización de la región, promovida por los Estados Unidos desde aquellos años, así como la crisis derivada de la deuda externa en varios de estos países, fueron dos factores que determinaron el impulso de políticas económicas que más tarde cobraron forma en el así llamado Consenso de Washington.

Entre las premisas planteadas en dicho programa encontramos tanto la apertura externa de las economías latinoamericanas, considerada prácticamente como la única vía de crecimiento para los países de la región, al propio tiempo que se impulsaban diversos mecanismos de integración económica.

El tercer momento de la expansión neoliberal tiene lugar a partir del inicio del siglo XXI con las reformas institucionales de segunda generación. En alianza con las elites locales, el capital transnacional dejó fuera al Estado como productor

de bienes y servicios, colocándolo exclusivamente como agente promotor y regulador.

El grado de vinculación comercial y política entre los Estados, así como la creciente interconexión de las telecomunicaciones, mostraba una disparidad en los resultados relativos a la pobreza, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Así, la pobreza pasó a considerarse como la principal amenaza para la seguridad de los países, debido a la multiplicidad de afectaciones que ocasiona en el individuo y en la sociedad. Al respecto, la conclusión expresada por la ONU era contundente: el crecimiento económico no se expresa en seguridad para los individuos al no mejorar su calidad de vida ni ofrecer oportunidades de desarrollo.

Es importante tener en cuenta la diferencia entre dos conceptos interrelacionados: desarrollo humano y seguridad humana. Mientras el concepto de desarrollo humano es más extenso y está referido a la ampliación de las opciones de que dispone la gente; la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán mañana.

Así, “la seguridad humana también se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar en su población y la estabilidad de su soberanía. Promueve programas y políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responden a ellas en forma contextualmente pertinente; y priorizado esto, ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y

empoderamiento necesario para la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”.⁵

Los diversos proyectos con enfoque de seguridad humana han resultado útiles para hacer frente a las repercusiones multidimensionales que tienen las amenazas para los pueblos y las comunidades. Los proyectos aprobados por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana han abarcado todas las regiones, y han tenido como objetivo reconstruir sociedades assoladas por la guerra; prevenir y mitigar los desastres por el cambio climático y responder a ellos; mejorar el acceso de la atención a la salud y la educación en tiempo de crisis y aumentar las cosechas y fortalecer la seguridad alimentaria, movilizando a las comunidades mediante procesos participativos, liderazgo local y medidas integradas de fomento de la capacidad y de la resiliencia.

Esta última aseveración me permite introducir al lector a lo que se presenta en el tercer capítulo, el cual está dedicado a una de las principales dimensiones de la seguridad humana: la seguridad alimentaria. En el tercer acápite analizamos el marco conceptual donde la alimentación y la nutrición son entendidas como un derecho fundamental.

Si bien los problemas del hambre, desnutrición y sus consecuencias, se dan dentro de un contexto doméstico, sus connotaciones éticas e impactos económicos y sociales los convierten en un tema de interés que rebasa la competencia territorial de los países; es así que actualmente la comunidad internacional enfrenta un debate sobre cómo el mundo reducirá este problema; para ello ha sido necesario revisar tanto las políticas que rigen la forma en que los alimentos son producidos, consumidos, distribuidos procesados y finalmente comercializados, así como quienes controlan la cadena y hábitos alimenticios.

⁵ ONU, “Informe del Secretario General. Seguridad Humana. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, sexagésimo cuarto periodo de sesiones, temas 48 y 114, marzo de 2010. Disponible en: https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_2/REIB_04_02_doc02.pdf (recuperado el 03/07/2018)

Sin embargo, hoy en día la seguridad alimentaria tiende a reducirse al problema de disponibilidad de alimentos, generalmente dissociada del entorno social y concreto en el que se realiza esta actividad humana. Parece que la importancia cultural del alimento, y la propia acción de comer, han sido brutalmente desplazadas por los hábitos alimenticios del modelo capitalista neoliberal. La tendencia globalizadora corresponde a la creación de un único régimen alimentario mundial, cuyo fin no es la accesibilidad y la calidad de los alimentos para los seres humanos sino la rentabilidad que ésta supone.

Particularmente, el concepto de seguridad alimentaria data de hace varias décadas, incluso es anterior al enfoque de seguridad humana, desde entonces ha sufrido ciertas modificaciones que responden a diversos factores, que pueden ir desde los precios internacionales de los alimentos hasta la absorción de micronutrientes en el organismo; esta amplia gama de aspectos impone la necesidad de contar con un marco teórico conceptual que ordene y contextualice los diversos elementos que deben estar presentes en la seguridad alimentaria.

De igual forma, la doctrina y las acciones que han realizado los organismos multilaterales, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales, han originado concepciones y terminologías con enfoques éticos, políticos y jurídicos diversos, que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo que luchan a diario con una situación de pobreza y de hambre. En ese sentido, los enfoques propuestos para resolver este problema se han centrado prácticamente en dos posturas, una denominada como seguridad alimentaria, promovida y tutelada por los organismos internacionales, y la segunda planteada por diversas organizaciones de la sociedad civil, las cuales consideran que más bien habría que hablar de una soberanía alimentaria. De ahí que la producción, la distribución y la accesibilidad de los alimentos, también nos planteen nuevos conceptos para reflexionar, como son la autosuficiencia alimentaria, entendida ésta como la capacidad que se tiene

de satisfacer las necesidades alimenticias de una población mediante la producción local.

Al respecto, el caso de México es emblemático a partir de los años setentas y después de la crisis petrolera, ya que de manera definida nuestro país pasó de exportar alimentos a ser un país importador a gran escala para satisfacer los requerimientos de su población.

El caso más dramático es sin duda el del maíz ya que desde finales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y más concretamente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, las importaciones de granos básicos desde los EE.UU crecieron en un 87 %, en tanto que en la misma década de los noventa los productores de granos básicos en nuestro país se redujeron de 4.1 millones a 3.1 millones.

Aunque no deja de ser un logro que el derecho a la alimentación haya sido consagrado en nuestra Carta Magna desde octubre del 2011, cabe preguntarse si en este contexto puede existir autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria para México. También cabría preguntarse si en verdad el combate al hambre ha sido una de las prioridades del actual gobierno, acaso no hubiera sido mejor brindar mejores y efectivos apoyos a nuestros campesinos, y reconocer en ellos y en su trabajo la posibilidad de devolverle a México la soberanía alimentaria.

Así, introduzco al lector al cuarto y último capítulo del presente trabajo, que se refiere a uno de los proyectos más ambiciosos del gobierno de Enrique Peña Nieto, a saber, la Cruzada Nacional contra el Hambre y el caso específico de su aplicación en San Luis Potosí.

El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, iniciado por el actual gobierno (2013-2018), nace como una estrategia de inclusión y bienestar

social que se implementa a partir de un proceso participativo, 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 los objetivos propuestos.

Inicialmente, dicha estrategia nacional tomó en consideración setenta de los programas sociales que existían. La clasificación de los programas, según la carencia social que se quisiera intervenir, muestra que en su conjunto se llevan a cabo acciones dirigidas a incidir en las dimensiones del desarrollo social asociadas a la medición multidimensional de la pobreza.

Igualmente importante es precisar que la así llamada Cruzada Nacional contra el Hambre no implica recursos adicionales para la creación de organismos o el diseño de nuevos programas, el logro de los objetivos suponen la coordinación de los elementos ya existentes.

En sentido estricto la Cruzada Nacional contra el Hambre está basada no sólo en la creación de comedores comunitarios, sino en la transferencia directa de dinero a la población más vulnerable para que las personas puedan acceder a los alimentos, a la salud y a la educación.

En términos técnicos las transferencias directas son programas de transferencias condicionadas que consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza y de pobreza extrema, condicionadas al cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en diversos ámbitos de políticas públicas tales como nutrición, salud y educación.

Cercana a la línea de la protección social, la política de asistencia y educación nutricional orienta los programas de formación hacia una alimentación sana, mediante la capacitación de los grupos vulnerables, adultos mayores, niños en edad escolar, madres lactantes y personas en estado de inseguridad

alimentaria grave, para mejorar el valor nutricional de su ingesta diaria, que incida de manera directa en sus condiciones de salud e incluso en el área educativa en la capacidad de los niños, niñas y adolescentes para estudiar.

La Cruzada contra el Hambre se sustentó en el reconocimiento de que un amplio sector de la población de México no puede ejercer efectivamente su derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

En este contexto, los efectos de los precios de los alimentos, unido a las emergencias producidas por el cambio climático, los conflictos prolongados, el constante desplazamiento de seres humanos y las crisis financieras y económicas a nivel mundial, son motivos de especial inquietud respecto de las vulnerabilidades y amenazas hacia la seguridad humana. Dichas amenazas, según cifras de Naciones Unidas correspondientes al año 2010, y solo para el caso de la seguridad alimentaria, mostraron que más de mil millones de personas padecían hambre, y más de 17 mil niños morían de hambre cada día.

Por todo lo anteriormente expuesto, este trabajo estuvo y está dedicado a promover el conocimiento del enfoque y concepto de seguridad humana, considerando que ésta debe verse como un conjunto de libertades asociadas a las personas y a las comunidades, y las cuales hay que garantizar, y sobre todo proteger. El reto para nuestro país, y con el cual espero haber contribuido aunque fuera mínimamente con el presente trabajo, es lograr que los tres niveles de gobierno ubiquen en el centro de las políticas públicas la seguridad de las personas, y de ello se deriven políticas públicas diferenciadas, contextualizadas y preventivas, que atiendan verdaderamente las más apremiantes necesidades de nuestro país como son la violencia, el hambre y el desempleo.

CAPÍTULO 1

VALORACIONES TEÓRICAS-METODOLÓGICAS PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINARIO Y PREVENTIVO

El surgimiento del Estado moderno se explica fundamentalmente en términos de seguridad.⁶ Más allá del contrato social del que hablan grandes pensadores clásicos, como lo es toda la corriente lusnaturalista, con sus principales exponentes, Locke, Rousseau y Hobbes, el ser humano tiene en su génesis la necesidad de vivir en sociedad para defenderse en primer término de la naturaleza y posteriormente de otros hombres.

Así encontramos que la noción de seguridad está presente a lo largo de la evolución humana bajo distintas formas y frente a diversas amenazas⁷. Al respecto, hoy día se dice y se reconoce con frecuencia que el mundo del siglo XXI es muy inseguro e incierto, y que todas las formas de vida (particularmente la humana) se encuentran profundamente amenazadas, como consecuencia del modelo de civilización que ha seguido el género humano.

Sin embargo, la inseguridad y la incertidumbre crecieron de manera alarmante durante todo el siglo XX; particularmente en la segunda mitad alcanza niveles inimaginables respecto a los siglos anteriores. La historia del siglo XX es simultáneamente la era de los mayores descubrimientos científicos para la preservación y la evolución de la vida humana, así como para su aniquilación definitiva.

En ningún otro siglo anterior al que vivimos actualmente ha existido un gran debate sobre la seguridad, con una multiplicidad de expresiones y de categorías analíticas; e incluso de instituciones que dan cuenta de esta preocupación

⁶ Tradicionalmente, el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad. El Estado asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está.

⁷ Véase: Instituto Español de Estudios Estratégicos. *La Evolución del Concepto de Seguridad*. España, Ministerio de Defensa, 2011.

universal constante y creciente desde principios del siglo pasado. Lo convulso que fue el siglo XX no era para menos: el planeta dividido en dos polos, política, económica y militarmente definidos, dos guerras mundiales, los terribles sucesos de Hiroshima y Nagasaki, así como el largo periodo de la Guerra Fría, en el que tuvieron lugar las diversas guerras imperialistas y antiimperialistas, dependiendo en qué lado se ubicara el conflicto.

Al propio tiempo surgieron nuevos actores a nivel internacional, y las Relaciones Internacionales ya no tuvieron lugar sólo en términos del Estado-nación. Para concluir el siglo XX, con la desaparición de la URSS, se da el resurgimiento de las identidades con tan graves consecuencias que llevaron implícitas la definición y límites fronterizos, y la reconstrucción de dichas identidades nacionales y regionales. De manera que los Estados-nacionales se encuentran en una globalización que ha superado principios y límites territoriales, económicos, políticos y culturales, la cual es ejercida por los viejos y nuevos centros de poder que obligan a redefinir el concepto de Seguridad Nacional; así lo hacen evidente los notables hechos y la inestabilidad en la región de los Balcanes y la división de la URSS en la última época del siglo pasado.

En la presente investigación no mencionamos las diversas crisis nacionales en materia económica; se abordará el tema para el caso concreto de América Latina, cómo es que ha sido afectada por ellas y han limitado el desarrollo de la región.

1.1 El concepto de Seguridad en perspectiva histórica

En relación al tema de la seguridad, habría que señalar que es una de las razones primigenias de la existencia del Estado-nación, y que no se explica sin una delimitación de territorio, población y forma de gobierno. En este sentido, desde el siglo XX se plantean grandes desafíos a la fórmula original del Estado-nación, al encontrarnos que dichos Estados han visto limitadas sus acciones ante el carácter

transfronterizo de los capitales, los problemas de inseguridad y las migraciones, por mencionar algunos de ellos.

Con el triunfo de la Revolución Bolchevique de 1917, y al término de la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento definitivo de la bipolaridad -en términos de la relación entre Estados-, ningún otro concepto alcanzó tanto interés y fama como fue el de la Seguridad Nacional.⁸

Aunque acuñado y concebido desde el surgimiento de los Estados nacionales, es durante la Guerra Fría que las doctrinas de Seguridad Nacional tuvieron gran auge. Así, surgieron diversas categorías de Seguridad que abarcan lo local, lo nacional, lo hemisférico, lo internacional y lo global. El especialista Jorge Nef apunta que:

Por varias décadas han emergido diversos vocablos atinentes a la seguridad, tales como seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad cooperativa y otros. Si bien es cierto que para un número de analistas el concepto de seguridad va aparejado a la noción de fuerza y al atributo de violencia legítima y soberanía estatales, hay una tradición histórica de igualmente antiguo linaje que usa el término seguridad para referirse a la reducción de riesgos y contingencias adversas que afectan a la llamada Sociedad Civil y a las personas.⁹

Las doctrinas de Seguridad Nacional fueron particularmente acogidas e impuestas en América Latina y en otras partes del antiguamente llamado Tercer Mundo, como ejercicio estratégico y de política exterior de las dos grandes potencias.

⁸ La Seguridad Nacional se generó con la aparición de los primeros grupos humanos; es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional. Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político. Alejandro Martínez Serrano. ¿Qué es la Seguridad Nacional? México, UNAM, 2001, Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html> (recuperado el 30/05/2016)

⁹ Jorge Nef, "Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua". En: Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha. Eds. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO/FLACSO, 2002, p. 30.

Otro aspecto importante del auge del concepto de Seguridad, trátase de Seguridad Nacional, de Seguridad Hemisférica o de Seguridad Internacional, para efectos estratégicos y de políticas públicas, fue su vinculación con el análisis del desarrollo:

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial las nociones de Seguridad y Desarrollo han sido los ejes teleológicos del sistema mundial y de las políticas exteriores de las grandes potencias. Dicha seguridad ha tendido por lo general a referirse a los aspectos militares de las relaciones entre países o entre grupos sociales dentro de un país... ambos términos, Seguridad y Desarrollo, han estado ligados a una cosmovisión etnocéntrica, en especial norteamericana, con múltiples redefiniciones derivadas y retroalimentadas por cuatro décadas de investigación académica. Este paradigma ortodoxo se basaba en tres supuestos básicos, que en su conjunto constituían la piedra angular del discurso desarrollista. Uno era que la difusión y modernización eran las resultantes de la cooperación y asistencia técnica internacional. El otro era una visión Keynesiana del Estado –el Estado administrativo y la administración para el desarrollo-. Esto es que el Estado era el principal motor del desarrollo inducido por medio de la planificación. Estas ideas motrices de la primera década del desarrollo de la Naciones Unidas se plasmaron en los diversos programas del Sistema Internacional Multilateral, como el PNUD y la CEPAL, y de asistencia bilateral, como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), o la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA/ ACIDI).¹⁰

Fue cierto que ninguno de los dos conceptos: el de Seguridad Nacional y el de Desarrollo hubieran tenido avance ni la atención que demanda la división a nivel mundial, de los dos bloques encabezados por EEE.UU y la Ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS):

Lo que también se mantuvo como supuesto fundamental fue la noción de que había un sistema internacional cuyos dos ejes culturales y estructurales eran la división entre oriente y occidente, y entre norte y sur. Esto es, que había a lo menos dos modelos de desarrollo posibles: el capitalismo y el socialismo, con diversas opciones y permutaciones, y que existía un Tercer Mundo (o Sur) de países pobres o subdesarrollados esencialmente no alineados frente al creciente conflicto de la guerra fría... En consecuencia, el desarrollo es visto como una forma de evitar el cambio Revolucionario y como una opción de política exterior para los Estados que buscan fortalecer su posición defensiva en lo diplomático y

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 33-34.

militar. Él se hace parte integral de una política exterior realista hacia países periféricos, en un contexto de bipolarismo económico, ideológico y militar. Dicho realismo constituyó un paradigma con pretensión hegemónica en la comunidad académica y político-militar occidental.¹¹

A lo largo del siglo XX, de manera señalada después de la Segunda Guerra Mundial, fueron muchos los esfuerzos teóricos y prácticos para alcanzar lo que se vislumbraba por la gran potencia occidental como los objetivos del desarrollo. Así, de manera muy rápida se enderezó en el viejo continente todo un plan de rescate y recuperación del capitalismo de entonces conocido mundialmente como el Plan Marshall.¹²

La otra gran región estratégica para los Estados Unidos tuvo que esperar para después de la reconstrucción Europea: América Latina, la que en su mayoría se encontraba en la consolidación de sus propios procesos nacionales, mayoritariamente gobernada por oligarquías amigas; en tanto que el hermano mayor y vecino de la potencia: México, daba muestras de estabilidad y crecimiento con el modelo de gobierno surgido de la Revolución de 1910 (un partido de Estado PRI, modelo de sustitución de importaciones/modelo de desarrollo estabilizador). Nuestro país no sólo era la cara libre de América Latina¹³, sino también el paradigma de independencia en materia de política

¹¹ *Ibíd.*, pp. 34-35.

¹² El Plan Marshall (denominado oficialmente European Recovery Program o ERP) fue el plan más importante de [Estados Unidos](#) para la reconstrucción de los países [europeos](#) después de la [Segunda Guerra Mundial](#), que a la vez estaba destinado a contener un posible avance del [comunismo](#). La iniciativa recibió el nombre del [Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall](#), y fue diseñada principalmente por el [Departamento de Estado](#), en especial por [William L. Clayton](#) y [George F. Kennan](#).

¹³ En vísperas del estallido del movimiento del 68, la imagen que el país presentaba al exterior ciertamente era inmejorable; México mostraba al mundo índices de crecimiento económico sólo comparables con Japón y Alemania en el periodo de la posguerra. En aquel momento se pensaba que el modelo de sustitución de importaciones, adoptado por varios países latinoamericanos durante los años 40's, había alcanzado en México su culminación a través del modelo de desarrollo estabilizador. Fuensanta Medina Martínez, *El Grupo Monterrey y el Estado Mexicano (1970-1976)*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Autónoma Metropolitana. Plantel Iztapalapa. México, D.F., 1981, p. 1.

Entonces -como hoy- la República Mexicana se mostraba al mundo entero como la imagen civilizada y libre de América Latina, que en su mayor parte estaba dominada por regímenes dictatoriales; sin embargo, paradójicamente, la imagen de México hacía afuera no correspondía a la realidad interna de nuestro país.

exterior con respecto al coloso del norte, quien se permitía de vez en vez contradecir y hasta equilibrar el enorme poder estadounidense.¹⁴

Sin embargo, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, ya había claros indicios que el modelo capitalista impuesto desde el centro del poder estaba en crisis, o por lo menos eso se dijo. Ante esta realidad, en el mundo surgieron varios esfuerzos de explicación diagnóstica y prospectiva que daban cuenta de la preocupante existencia de millones de seres humanos hundidos en la miseria y la desigualdad. Al propio tiempo que se generaba un crecimiento sin paralelo del capital y del capital financiero, y un consumo exorbitante de materias primas renovables y no renovables como el petróleo.¹⁵

A mi juicio, el ejercicio de reflexión más serio y equilibrado que se hizo al respecto fue el informe de la Comisión Independiente sobre Problemas del Desarrollo, presidida por el canciller Alemán Willy Brandt; la orientación de dicho Informe, y los variados enfoques de los estadistas que intervinieron en él, pone de manifiesto la enorme preocupación que ya entonces se tenía sobre la viabilidad del desarrollo y de la humanidad misma, dentro de la órbita capitalista occidental.¹⁶

¹⁴ Efectivamente, la institucionalización del proceso revolucionario, con la incorporación de los tres sectores fundamentales, campesinos, obreros y clase media, al aparato de Estado en lo político, así como la profundización del modelo de desarrollo estabilizador en lo económico, permitió a nuestro país gozar de un clima de estabilidad y crecimiento durante treinta años; lo cual le permitió al coloso del norte estar muy tranquilo con respecto a su vecino del sur, y de esta manera concentrarse más en la promoción de sus intereses a nivel global. Fuensanta Medina Martínez, *La Iniciativa Mérida: ¿un sistema de cooperación sin precedente o la incapacidad del Estado Mexicano para garantizar su Seguridad Nacional?* Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 2012.

¹⁵ Sucesivas revisiones de la experiencia acumulada en las varias décadas del desarrollo, como los informes Pearson, Brandt, Brundtland o Nyerere, implicaron ajustes a los supuestos y direcciones del desarrollo inducido en términos de objetivos compartidos, sustentabilidad ambiental e interdependencia. Para un análisis de las tres últimas décadas del desarrollo de las Naciones Unidas véase: Commission on International Development Dexter Pearson... y otros autores, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 1969.

¹⁶ Con notable unanimidad, los dieciocho miembros de la Comisión, provenientes de cinco continentes, y de distintos bandos del espectro político, han elaborado una serie de audaces recomendaciones que incluyen un nuevo enfoque de las finanzas internacionales y del desarrollo del Sistema Monetario. Proponen reformas a largo plazo para el año 2000, programas prioritarios para la década del ochenta, y un plan de emergencia para evitar una crisis económica inminente. Véase: Willy Brandt, *Norte-Sur, Un Programa para la Supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*. Bogotá, Pluma, 1980.

Por hechos indescifrables de la historia humana, diez años después de que el Informe Brandt se concluyera en 1979, con todas las iniciativas y recomendaciones formuladas, se da la caída del Muro de Berlín y la desaparición del equilibrio bipolar.¹⁷ Quizá por la velocidad con la que se suscitaron los acontecimientos, ocurrió que las naciones, y prácticamente todos los científicos sociales, particularmente los internacionalistas, no alcanzaron a dimensionar este cambio, ni las repercusiones de la revolución científica y tecnológica, en especial la de los medios de comunicación, entre otras.

En el plano del pensamiento político, el modelo de democracia y la promoción de los derechos ciudadanos y de los derechos humanos adquirió enorme prestigio. Por otra parte, en el plano económico se habló fundamentalmente de crecimiento, y se desplazó el concepto de desarrollo hacia una nueva concepción, más apegada al desarrollo humano, con un componente muy claro de educación y su inscripción o integración en la nueva sociedad del conocimiento; y se puso en duda la capacidad de los gobiernos para promover y solventar ambas necesidades.

1.2 Seguridad Humana: una visión multidimensional

Aunque presente desde antes en el discurso de los organismos internacionales, como el Sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados: UNESCO, PNUD, ECOSOC y CEPAL, entre otros, no fue hasta el año 1994, con la presentación del informe titulado *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, que se le dio acogida formal a nivel planetario al concepto de seguridad humana, vinculado íntimamente como antaño a la dupla seguridad y desarrollo.

¹⁷ “A partir de entonces, aniquilada la amenaza del comunismo, los intereses de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América se fundamentaron en el trípode: 1.- Profundización y extensión de la economía de libre mercado a nivel global, 2.- Profundización y extensión del modelo de las democracias liberales en el mundo, 3.- Promoción de los derechos humanos (en su concepción occidental) a lo largo y ancho del planeta”. Fuensanta Medina, *La Iniciativa Mérida...* Op. cit., p. 28.

Con una visión mucho más amplia y multidimensional, se reconoció que la seguridad humana continúa siendo una visión etnocéntrica, aunque se considere mucho más positiva y realista.

En las dos últimas décadas, la comunidad internacional se ha ocupado en promover una comprensión más amplia de la seguridad, con aportaciones de los gobiernos, académicos, grupos de la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales; el concepto conocido como seguridad reorienta la atención de los Estados y de la comunidad internacional hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano.¹⁸

En un enfoque ético y filosófico, la seguridad humana está basada no sólo en la reducción de los riesgos y de las vulnerabilidades del ser humano que ponen en peligro su vida y su bienestar. Además da cuenta de un deber ser que va en la búsqueda de la construcción teórica y práctica de mejores condiciones de vida para millones de seres humanos que hoy en día viven con miedo, pobreza y exclusión; al propio tiempo existe un reconocimiento -aunque no explícito- de que la forma que ha asumido el capitalismo global no sólo no contribuye a la consecución de este fin superior, sino que además va en la lógica de toda destrucción de vida y por ende de la seguridad.

Durante la Conferencia Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, con base en el *Documento sobre Desarrollo Humano*, se habló de manera sistemática de la seguridad humana, desplazando a la Seguridad Nacional y al Estado-nación como eje rector de la seguridad, al poner al individuo en el centro de la atención de este nuevo concepto, a la luz de los grandes fenómenos transnacionales que inciden de manera directa sobre el ser humano, y reconoció su indefensión y vulnerabilidad en el siglo XXI.

¹⁸ ONU, *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas Para la Seguridad Humana, Nueva York, 2012.

El Sistema de Naciones Unidas, particularmente bajo la dirección de Kofi Annan en 1997, junto con un grupo de países encabezados por Canadá, Japón y Noruega, se dieron a la tarea de adoptar el concepto de seguridad, no sólo como un principio ético-filosófico, sino también como un instrumento para prevenir y resolver los grandes retos de la humanidad hacia el nuevo siglo; mismos que en buena parte quedaron registrados en los *Compromisos del Milenio*.

Para marzo de 1999, el gobierno de Japón y las Naciones Unidas establecieron el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés), dependiente de la Oficina del Contralor de las Naciones Unidas. Al día de hoy dicho Fondo Fiduciario ha financiado aproximadamente 200 proyectos en todo el mundo, incluido México.

En 1999 se establece la Red de Seguridad Humana, integrada por un grupo de ministros de Relaciones Exteriores de 13 países: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza y Tailandia.

Ya en el siglo XXI (año 2001) se establece la Comisión de Seguridad Humana como un órgano independiente presidido conjuntamente por la alta comisionada de la ONU para los Refugiados, Sadako Ogata, y el Premio Nobel de economía Amartya Sen, para movilizar el apoyo de la comunidad internacional en la promoción y comprensión de este nuevo enfoque.

A pesar de lo amplio que puede parecer el concepto de seguridad humana, en sus dos dimensiones: libertad frente al temor (freedom from fear) y libertad frente a la necesidad (freedom from want), su importancia radica en que está dirigido a las personas; es integral y multisectorial; contextualizada y de carácter preventivo, aunque también resolutivo.

A la vez plantea las posibles amenazas para el ser humano en el siguiente orden: pobreza persistente (seguridad económica); hambre (seguridad alimentaria); enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición o falta de acceso a cuidados sanitarios básicos (seguridad sanitaria); degradación medioambiental, agotamiento de recursos naturales, desastres naturales y contaminación (seguridad medioambiental); violencia física, delitos, terrorismo, trata, mano de obra infantil (seguridad personal); tensiones étnicas, religiosas, causadas por otras identidades (seguridad comunitaria); represión policial, abusos y violación de derechos humanos (seguridad política).¹⁹

En los últimos veinte años la comunidad internacional se ha ocupado de difundir una comprensión más amplia de la seguridad, con aportaciones de los gobiernos, las Organizaciones No Gubernamentales, los grupos de la sociedad civil, y también los académicos. Así, el concepto de seguridad humana reorienta la atención de los Estados y de la Comunidad Internacional hacía una nueva concepción del desarrollo, donde están presentes: la supervivencia, los medios de subsistencia, los derechos humanos y la dignidad de la persona, como la base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso de la humanidad.

Hoy día sociedades tan avanzadas, como Japón, Canadá -aunque con enfoques distintos-, los países nórdicos y muchos países en vías de desarrollo, han adoptado el concepto de seguridad humana como hilo conductor de su política exterior.

Si bien el concepto de seguridad humana está aún en construcción, también es cierto que su contenido ético ha despertado un gran interés dentro de

¹⁹ El paradigma de Seguridad Humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. Esto es, que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto –incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- están condicionados paradójicamente por sus eslabones más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos somos en cierta medida vulnerables. De este modo, el tema central de la Seguridad Humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad. Jorge Nef, “Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua”, *Op. cit.*, p. 41.

la comunidad internacional, tanto de los Estados-nacionales, como de los organismos No Gubernamentales, ciertos grupos de la sociedad civil y de los académicos. Su desarrollo y aplicación está orientado a prever y resolver los grandes desafíos que hoy enfrenta la humanidad. Sin embargo, a pesar de las características que posee y de ser una política centrada en las personas, ha de entenderse como una política de Estado basada en la Cooperación Internacional Multilateral, en el análisis multidimensional y la planificación interdisciplinaria, cuyas orientaciones son a la vez preventivas y resolutivas.

Bajo cualquiera de sus modalidades, en su versión amplia o restringida, la seguridad humana supone una aproximación ética al problema del desarrollo y un valioso instrumento en la elaboración y evaluación de políticas públicas.

1.3 La vinculación de la Seguridad Humana con un tratamiento ético del desarrollo y de los ingentes problemas sociales en materia de desigualdad y de derechos humanos

Como se dijo en el apartado anterior, la seguridad humana sitúa a la persona como sujeto de estudio; por lo tanto toma en consideración un amplio conjunto de condiciones que amenazan la supervivencia, el sustento y la dignidad, e identifican el umbral para considerar que la vida humana actualmente se encuentra amenazada de forma intolerable. Lo anterior no podría considerarse si no atendemos de manera consciente y reflexiva a los problemas del desarrollo.

Dicho de otra manera, los grandes flagelos internacionales, característicos de los inicios del siglo XXI, que ya hemos mencionado, y a medida que avanza el presente siglo, se tornan cada vez más claros; tales como el desplazamiento de un gran número de seres humanos por razones de diversa índole; las pandemias; el narcotráfico; el terrorismo, y el resurgimiento de conflictos étnicos; su estudio y probables soluciones no podrían ser posibles si no atendemos a las cuestiones

éticas y filosóficas inherentes a la dignidad humana, a la desigualdad, a la exclusión y al desarrollo. En esta misma perspectiva, Martha Nussbaum señala:

La idea de una filosofía práctica y compasiva –es decir, una filosofía al servicio de los seres humanos, destinada a satisfacer sus necesidades más profundas, hacer frente a sus perplejidades más urgentes y llevarlos de la infelicidad a un cierto estado de florecimiento– es una idea que hace de la ética helenística un objeto de estudio cautivador para un filósofo que se pregunta qué tiene que ver la filosofía con el mundo real.²⁰

Anteriormente se dijo que el concepto de seguridad humana como tal alcanza una mayor divulgación internacional a partir del *Informe Sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* publicado en 1994. En el citado informe se examinan las dimensiones de la seguridad humana, enfatizando tres elementos importantes. A fin de traducir el concepto de seguridad humana en acciones concretas, tanto de los Estados-nacionales, como de los organismos internacionales, las colectividades y los diversos grupos de la sociedad civil:

- a) La necesidad de apoyarse en una sólida base ética, formada por valores comunes, que conduzcan al compromiso de proteger la dignidad humana, elemento clave de la seguridad humana;
- b) Respalda esa dimensión ética a través de la creación y aprovechamiento de instrumentos normativos, tanto nuevos como los ya existentes, al servicio de la seguridad humana; en particular, garantizando la plena aplicación y observancia de los acuerdos y tratados internacionales relativos a la protección y promoción de los derechos humanos;
- c) La necesidad de reforzar el componente de educación y desarrollo humano, centrándose en cuestiones como la educación para la paz, el desarrollo sostenible, y la formación sobre los derechos humanos y la ampliación de la democracia.

²⁰ Martha Nussbaum, *La terapia del deseo. Teoría y práctica de la ética helenística*. Paidós. España, 2003, p. 21.

Se mencionó que durante los últimos veinte años ha sido la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus diversos organismos especializados, particularmente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la principal promotora de este nuevo enfoque para acometer los grandes desafíos que plantea el mundo actual.

El Secretario General, Kofi Annan, decía en el informe *Nosotros los pueblos*, dirigido a la 55 sesión de la Asamblea General de la ONU, que “la seguridad no puede ser definida sólo como la ausencia de conflicto armado, sea dentro de un Estado o entre Estados. Los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas, de drogas y de personas, los desastres ambientales, presentan una amenaza directa a la seguridad humana, forzándonos a adoptar una estrategia coordinada”.²¹

Ningún cambio en la manera en que pensamos o actuamos podrá ser más decisivo que éste: debemos poner a las personas en el centro de todo lo que hagamos. No hay vocación más noble ni responsabilidad mayor que la de facilitar los medios a hombre, mujeres y niños para que puedan vivir mejor.²²

Para la UNESCO la seguridad humana como concepto global muestra nuevos enfoques interdependientes que al propio tiempo respeten y valoren las propias estructuras e ideologías de las diversas poblaciones, atendiendo la inseguridad parcial que se afronta y el contexto de las causas que las originan y las respuestas que deben otorgarse. De acuerdo con la UNESCO son tres los factores que estarían ayudando a redefinir la seguridad en esta etapa global. El primer factor es que los conflictos ya no ocurren tanto entre Estados-nacionales como en el interior de cada Estado. El segundo factor es que no puede haber seguridad internacional cuando la paz en cada entidad nacional es incierta, y al

²¹ Kofi Annan, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Informe del Secretario General. Nueva York, ONU, 2000.

²² *Ibíd.*

mismo tiempo no puede haber seguridad nacional sin un contexto de paz a nivel internacional. Asimismo, el tercer elemento se refiere al componente militar de la seguridad, ya que con la globalización y el fin del mundo bipolar, éste forma parte de las políticas de seguridad urgentes, considerando particularmente que la paz cada día depende más del desarrollo, y que la seguridad de los recursos y la protección del medio ambiente son indispensables para la sobrevivencia de la especie humana.

Durante la Cumbre del Milenio el entonces Secretario General, Kofi Annan, exhortó a la comunidad internacional a llevar adelante como objetivos del nuevo milenio los programas de libertad para vivir sin temor (*freedom from fear*), y de libertad para vivir sin necesidad (*freedom from want*), en el marco de las actividades de las Naciones Unidas para encontrar respuestas mejores a los retos presentes y futuros.²³

Como contribución a este esfuerzo, también se estableció la Comisión Independiente para la Seguridad Humana (CHS).²⁴ Dicha Comisión, en un lapso relativamente corto, ha avanzado sustancialmente en la aplicación de este enfoque para resolver graves problemas a lo largo y ancho del mundo, en especial en los países del llamado Tercer Mundo, aunque no menos importante ha sido su presencia en países desarrollados o de desarrollo medio, que a finales del siglo pasado y principios del actual, han tenido que afrontar una diversidad de problemas; siendo el resurgimiento de las identidades, de los nacionalismos y actos terroristas los más apremiantes. En el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* se realiza una valoración de la seguridad humana en el mundo:

²³ ONU, "Declaración del Milenio de las Naciones Unidas". Cumbre del Milenio 2000. Nueva York, ONU, 2000. Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/pp.4-10_recuperado_25/01/2018 (recuperado el 25/01/2018)

²⁴Se estableció la Comisión sobre Seguridad Humana, órgano independiente presidido conjuntamente por Sadako Ogata y Amartia Sen para: a) movilizar el apoyo y la promoción de una mayor comprensión de la seguridad humana, b) perfeccionar el concepto de seguridad humana como instrumento operacional y, c) elaborar un plan de acción concreto para su aplicación. ONU, *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012, p. 8.

La Seguridad Humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez las amenazas a su seguridad sean distintas –el hambre y la enfermedad en los países pobres, y los estupefacientes y el delito en los países ricos–, pero estas amenazas son reales y van en aumento. Algunas son comunes en todos los países, como la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente [...]

Cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados. La desintegración social, el terrorismo, la contaminación, y el tráfico de estupefacientes, ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales. Pero incluso cuando no repercutan directamente, los medios de comunicación la imponen en nuestra conciencia.²⁵

En el *Informe sobre la Seguridad Humana* de la Comisión, publicado en junio de 2003, se afirma:

La llamada que se hace en el informe a favor de la seguridad humana es una respuesta a los desafíos del mundo actual. Las políticas y las instituciones deben responder a esas inseguridades de manera más firme e integrada. El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad. Pero como los problemas de seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores nuevos tratan de desempeñar un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la seguridad humana.²⁶

La protección del Estado como objetivo de la Seguridad Nacional prevaleció en el periodo de la Guerra Fría; hoy en día cohabita con una concepción antropocéntrica que responde a las actuales amenazas a la seguridad y a la naturaleza de los nuevos desafíos, y no únicamente a los conflictos armados. Muchos de los estudiosos y promotores de este nuevo enfoque aseguran que hoy en día todavía no existe unanimidad respecto a las fuentes de inseguridad de las que debe ser protegido el ser humano. Algunas posturas se inclinan por una versión reducida de la seguridad humana que estaría comprendida básicamente en la libertad frente al temor (*freedom from fear*), y que se refiere a la eliminación

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25-26.

²⁶ Comisión de Seguridad Humana. *Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. La seguridad humana, ahora*. Estados Unidos, Multilenguaje Services Inc., 2003, p. 1.

de la amenaza y del uso de la fuerza y la violencia; en tanto que la otra visión opina que la seguridad humana debe caracterizarse por una concepción más amplia: libertad frente a la necesidad (*freedom from want*). Esta segunda concepción considera las necesidades básicas del individuo en términos económicos, alimentarios, sociales, sanitarios, medioambientales y políticos. De hecho, sus simpatizantes se inclinan hacia la necesidad de establecer un marco teórico y jurídico, a fin de crear relaciones más justas y equitativas entre los estados nacionales que regulen sus relaciones comerciales, la generación de riqueza mundial, así como el aseguramiento y promoción de los derechos humanos, enfocados a concretar los estándares sociales y económicos mínimos.

Para llevar adelante los diversos proyectos con un enfoque de seguridad humana, la Comisión de Seguridad Humana cuenta con un órgano ejecutor, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas.²⁷ Los proyectos del Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana han fortalecido la capacidad de las comunidades para hacer frente a las amenazas relacionadas con el clima y para la recuperación; abordan simultáneamente la inseguridad relativa a los alimentos, la salud y la economía, y han apoyado la elaboración de mecanismos de respuesta locales y nacionales.²⁸ Los proyectos más importantes del Fondo han sido los que se refieren a resolver situaciones de inseguridad humana complejas, como son:

²⁷ Tras finalizar las actividades de la Comisión sobre Seguridad Humana en 2003 se estableció la Junta Consultiva de Seguridad Humana, como grupo asesor independiente, y se le encomendó la tarea de asesorar al Secretario General en lo que respecta a la difusión del concepto de Seguridad Humana y la gestión del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. *Ibid.*, p. 5.

²⁸ ONU, *Experiencia adquirida sobre terreno. Aplicación del enfoque de la Seguridad Humana*, Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2013, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/UNTFHS%20Booklet%20-%20Spanish.pdf> (recuperado el 10/05/2018)

El Fondo fue establecido en 1999 por el gobierno de Japón y la Secretaría de las Naciones Unidas. Entre 1999 y 2006 la financiación del Fondo estuvo exclusivamente a cargo del gobierno de Japón. Desde el año 2007 los gobiernos de Eslovenia, Grecia, México y Tailandia contribuyen también a su financiación. En: ONU, *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012, p. 15. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf (recuperado el 10/05/2018)

- I. Transición a la paz y el desarrollo sostenible en las comunidades frágiles y afectadas por conflictos.
- II. Protección y empoderamiento de los refugiados, los desplazados internos, los migrantes por razones económicas y otras personas que se desplazan.
- III. Respuesta a las consecuencias multidimensionales de las amenazas relacionadas con el cambio climático.
- IV. La violencia urbana y sus efectos en la salud, la educación y la seguridad económica, personal y de la comunidad.
- V. Reducción de la pobreza, promoción de la inclusión social y desarrollo comunitarios en regiones alejadas.
- VI. Componentes económicos, ambientales y sociales de la inseguridad relacionada con la salud.²⁹

Asimismo, el documento de las Naciones Unidas, publicado en junio de 2012, señala que los proyectos financiados con cargo al Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana han permitido:

- Subrayar el enfoque práctico de la seguridad humana para abordar las inseguridades multifacéticas contextualmente centrado en los objetivos.
- Aportar nuevas perspectivas cuando las respuestas preexistentes han demostrado su insuficiencia.
- Realizar un análisis más profundo de las causas, las manifestaciones de amenazas complejas interrelacionadas y sus repercusiones en la supervivencia, en los medios de subsistencia y en la dignidad de las comunidades locales que han puesto de relieve falta de condiciones de protección y empoderamiento para no perpetuar las inseguridades.
- Apoyar medidas de mitigación y de aumento de la capacidad de resistencia; lo que se ha traducido en notables mejoras y la seguridad humana de los más vulnerables.

²⁹ ONU, *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*, Op. cit., p. 19.

- Proporcionar mecanismos de colaboración entre las partes interesadas o afectadas en una situación particular, y que han alcanzado buenos resultados; al propio tiempo que han promovido nuevas vías para otras formas de colaboración, tanto entre los Estados-nacionales como la sociedad civil, la Organización de las Naciones Unidas con los gobiernos, las ONG's y las comunidades locales.³⁰

El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas ha apoyado alrededor de 200 proyectos según el cuadro adjunto.



³⁰ *Ibíd.*

Tomado de: ONU, *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012, p. 18.

A través del Fondo Fiduciario, la entidad internacional ayuda a traducir el concepto de seguridad humana en actividades concretas para mejorar la vida y medios de subsistencia de las personas que deben hacer frente a situaciones complejas y multidimensionales de inseguridad humana.

Según los diversos documentos, tanto del PNUD, de la UNESCO y de la propia OEA, proponen que en el caso de la seguridad humana en el contexto latinoamericano se debe concentrar en dos temas: 1. La necesidad de establecer, en términos prácticos y operativos, la relación entre la seguridad nacional, la seguridad internacional y la seguridad humana; 2. La aparición de la violencia como un elemento determinante en el análisis en esta materia para todos los países del subcontinente.

En relación a nuestro continente se defienden y estudian seis áreas fundamentales en que se pueden tener graves amenazas a la seguridad humana:

1. Las vulnerabilidades económico-sociales.
2. Las debilidades políticas e institucionales.
3. La inseguridad interna.
4. La seguridad internacional.
5. Los riesgos ambientales.
6. La vulnerabilidad de la disolución social que hoy enfrentan nuestras sociedades.

En América Latina las principales amenazas a la seguridad humana están vinculadas a una serie de fenómenos en nuestra vida cotidiana; entre los que destacan: la debilidad de nuestras democracias e instituciones; la grave corrupción a nivel gubernamental y de algunas entidades de la sociedad civil; el aumento de

la pobreza y la desigualdad; la violencia urbana, el constante desplazamiento de la población, y la criminalidad, entre otros.

Francisco Rojas Aravena considera que el fenómeno de la globalización ha traído al debate el concepto de seguridad humana, enfoque que puede dar respuestas a nivel global. Es un concepto amplio, que muestra las debilidades y las vulnerabilidades del ser humano y sus potencialidades. Las oportunidades de crecimiento y desarrollo a la vez están más ligadas y pueden constituir fuentes de inseguridad. En relación a su utilidad global, Rojas señala que:

La seguridad humana se visualiza en el nuevo orden global, en un mundo humano único, fundado en un humanismo global. Lo central es resolver las necesidades básicas de la población en el contexto de la globalización y de la interdependencia. Ello supone valores universales y la demanda de reconocimiento, de respeto por la diversidad, las identidades y culturas particulares. Las demandas de seguridad humana se expresan tanto hacia el Estado como al sistema internacional.³¹

El caso latinoamericano coincidió con el fin de la Guerra Fría, con los procesos de democratización y pacificación en algunos países de América del Sur y Central; dichos factores, junto a la solución de conflictos territoriales y fronterizos interestatales, sentaron nuevas bases para evaluar la seguridad en la región, y para establecer prioridades acordes a las nuevas necesidades y retos, después del establecimiento indiscriminado del Consenso de Washington (1985) y del desmantelamiento del Estado Benefactor en América Latina.

Por ello, a pesar de los avances en materia de democratización y fortalecimiento de las instituciones democráticas, como de la suscripción de un número importante de tratados y convenciones sobre los derechos humanos, la situación actual del subcontinente se encuentra sumamente comprometida tanto en términos económicos como sociales, creando una de las regiones más

³¹ Francisco Rojas Aravena, "Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI". En: Moufida Goucha y Francisco Rojas. Eds. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*. Chile, FLACSO-Chile-UNESCO, 2002, p. 23.

desiguales del mundo. La seguridad de las personas en nuestro continente se ve amenazada en forma importante, tanto por el aumento del crimen organizado en sus diferentes expresiones (tráfico de estupefacientes, trata de blancas, prostitución, secuestro, extorsión, trabajo infantil forzado y tráfico de órganos), como por delitos del orden común. Todo esto en el marco de una creciente conflictividad social, como respuesta al aumento de la pobreza en la región y a la disolución social.

En este contexto, el concepto de seguridad humana se presenta como una nueva perspectiva que hace posible acometer mejor los nuevos desafíos que se presentan a nuestros países en seguridad. En los organismos especializados, como la UNESCO, el PNUD y la OEA, se destaca que en América Latina los casos de la seguridad del Estado y la seguridad humana son aspectos complementarios. En nuestro continente, además de la postura canadiense que más adelante se abordará con amplitud, FLACSO-Chile y Costa Rica-UNESCO han alentado un importante debate en torno al enfoque y el uso del concepto de seguridad humana en la región. Para ello, han promovido y elaborado relaciones conceptuales entre la protección de las personas y la seguridad humana, en las dimensiones estatales e internacionales de la seguridad.³²

Se observa la adopción del concepto de seguridad humana para el tratamiento de diversos conflictos a lo largo del mundo; gobiernos como el de Canadá, Japón, Noruega y otros, se han sumado y convertido este nuevo enfoque en un pilar de sus políticas exteriores; junto con los esfuerzos realizados por la Secretaría General de la ONU, particularmente destaca la de Kofi Annan y el presente Secretario General, Ban Ki-moon, han construido una nueva relación de cooperación entre las identidades nacionales, los organismos internacionales, y de éstos con la sociedad civil.

³² Véase: Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas, *Promover la Seguridad Humana: Marcos éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. Paris, UNESCO, 2005.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante la última década han desarrollado y promovido el concepto de seguridad humana en América Latina. Un elemento determinante en dicha promoción de la seguridad humana corresponde al fortalecimiento y respeto de los Derechos Humanos, consagrados en la Convención Americana y los tratados del Sistema Interamericano; la estrategia se centra en la reducción de la exclusión, los factores que determinan la pobreza como causa y efecto de la violación de los derechos humanos. Este círculo virtuoso está fundado en la trilogía de: educación, promoción de desarrollo humano, que busca la expansión de las capacidades de las personas, así como la promoción y respeto de los derechos humanos.

El principio de seguridad humana cobra fuerza con su incorporación en el *Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994*. Los antecedentes de este concepto vienen de tiempo atrás en nuestro continente:

Entre los hitos históricos importantes, en que se menciona la necesidad de un concepto de seguridad que vaya más allá de los intereses del estado para centrarse en las necesidades de la persona humana, está la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En ella se proclama que la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, con lo cual se establece claramente la centralidad del ser humano. La Declaración afirma, además que, el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre (*sic*), el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfrutan de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Las expresiones de libertad de temor y libertad de la miseria, incorporadas en la Declaración, fueron utilizadas por primera vez por el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en su discurso del Estado de la Unión de 1941 y en la Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941 por el primer ministro del Reino Unido Winston Churchill y el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. Estos conceptos, a criterio de Edward Stettinius, Secretario de Estado de ese entonces, serían los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas: la batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria

significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera.

Como se puede observar esta es la cuestión ética subyacente para re conceptualizar y cambiar el enfoque de seguridad, el cual ya no se fundamenta en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar tradicionales, sino que, hoy en día lograr la libertad para vivir sin temor y sin miseria para el ser humano es la necesidad más apremiante para la construcción de la paz y del desarrollo. También es la base para el establecimiento de los derechos humanos ya que ambos tienen como raíz común la búsqueda de la dignidad humana.³³

1.4 Seguridad Humana y el Enfoque de Derechos Humanos

Como se ha venido analizando en el presente capítulo, el concepto de seguridad humana ha estado constantemente en transformación, pasando de un enfoque centrado en el Estado hacia una visión de seguridad que se desarrolla en función de la protección de la persona; lo cual implica un proceso de ampliación de las libertades, capacidades, y por consiguiente del bienestar y desarrollo integral de los seres humanos y sus comunidades.³⁴

Por otra parte, el tema de los derechos humanos históricamente los podemos visualizar en dos dimensiones: una declarativa, asociada al desarrollo de la ética, y otra de carácter político, vinculada con las luchas por su reconocimiento de los sectores excluidos. La mayoría de las veces la ética ha antecedido a la política, de ahí que las declaraciones se realicen mucho tiempo antes de que la acción cobre sus frutos en leyes y en prácticas sociales. La historia de los derechos humanos es la historia de la lucha social de los oprimidos y de la democracia.³⁵

³³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Costa Rica, PNUD-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011, p. 15.

³⁴ Perla Gómez Gallardo, "Seguridad Humana: una apuesta imprescindible" (pres). En: *Seguridad Humana, una apuesta imprescindible*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 9-10.

³⁵ Véase: Ludwig Güendel, "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía". En: Sergio Reuben Soto. *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*. Universidad de Costa Rica, 2000, pp. 169-218.

Al propio tiempo la globalización o mundialización ha impulsado un mayor intercambio de información y vinculación de las sociedades civiles, lo cual ha permitido que los movimientos sociales adquieran dimensión internacional, trayendo como consecuencia la institucionalidad jurídica expresada, entre otras formas, en la creación de organismos internacionales promotores y vigilantes de derechos humanos; en ese sentido, el enfoque de derechos humanos ha ido evolucionando como Instrumento metodológico y criterio ético para el desarrollo y su aplicación a las políticas públicas.

De este modo, es viable pensar que un enfoque de derechos, apoyado en los derechos humanos, tiene posibilidad de conferirle movilidad e interacción a éstos, y -desde allí- más y mejores perspectivas de aplicación. Esto significa, en otras palabras, que el enfoque de derechos ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en relación a intentar facilitar y construir una realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.³⁶

Sin embargo, la seguridad humana y los derechos humanos en la literatura, tanto especializada como la emitida por los organismos internacionales, a menudo han ubicado y desarrollado estos dos enfoques de manera independiente, lo que ha generado un distanciamiento teórico y práctico entre ellos; por lo que resulta muy interesante diferenciarlos, aun cuando ambos tienen como finalidad común la protección integral y más amplia posible de las personas.

Asimismo, es importante señalar que la seguridad humana actualmente se plantea como un enfoque integrador que reconoce el carácter universal de las reivindicaciones vitales para las personas; que se encuentra inmersa la noción de solidaridad entre la gente, y que no se puede provocar por la fuerza; está dirigida a la protección de las personas; que los valores que busca proteger son muy

³⁶ Véase: Alfredo Juan Manuel Carballeda, "El enfoque de derechos, los derechos sociales y la intervención del Trabajo Social". *Revista Margen*. Núm. 82 (octubre). Argentina, 2016, pp. 1-4.

diversos y van desde el bienestar económico y social hasta un estado de salud óptimo, o la protección a la integridad de las personas; que se requiere de una visión multidimensional y amplia para observar las amenazas que la perjudican, entre las que se hallan la criminalidad, los desastres naturales, el hambre y las crisis económicas, por ejemplo, y que los medios con que ésta se puede garantizar son el desarrollo humano y el pleno respeto a los derechos humanos.³⁷

En ese sentido, el presente apartado tiene la finalidad de conceptualizar y enmarcar los principios rectores del enfoque basado en derechos y cuál es su vinculación con la seguridad humana.

El denominado Enfoque de Derechos, conocido originalmente como *Rights based approach*, se origina en la literatura del desarrollo. Tiene su inicio en los años noventa, después de terminada la Guerra Fría, siendo un discurso permanente en países latinoamericanos y en el África, donde se construyó una tendencia nacionalista y anticolonialista para ir definiendo los límites a la dominación y el abuso.³⁸

Dicho enfoque es también un criterio ético, toda vez que constituye una forma particular de asumir el papel del Estado y una forma de accionar y movilizar la maquinaria y el poder estatal para lograr el desarrollo. Dicho modelo de desarrollo responde al de expansión de capacidades o libertades propuesta por Amartya Sen, que se formuló en el informe del PNUD de 1990; el mismo que difiere del enfoque de necesidades radicales o básicas.

³⁷ Ricardo A. Ortega Soriano y José Ricardo Robles Zamarripa, "Estudio introductorio. Desarrollo humano, seguridad humana y derechos humanos: tres miradas hacia un punto de encuentro". En: CDH-DF. *Seguridad Humana, una apuesta imprescindible*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 11-42.

³⁸ Carlos Alza Barco, "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?". En: Laurence Burgorgue-Larsen y Antonio Maués, coords. *Derechos humanos y políticas públicas*. Barcelona, DHES/Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, pp. 51-71.

Así, el enfoque de derechos aporta al desarrollo la posibilidad de superar la mera generación de riqueza y el aseguramiento de más recursos para prestar servicios a grupos marginales como noción base del desarrollo; es decir, permite superar el enfoque asistencial de la ayuda internacional y la focalización en la infraestructura y la provisión de bienes y servicios, características típicas de un enfoque basado en necesidades, de manera que la persona humana deja de ser un mero beneficiario de los programas, proyectos y políticas públicas para ser un titular de derechos.³⁹

Como se puede percibir, es un instrumento que permite formular y tomar decisiones desde los Estados, ejecutar acciones directas y evaluar esas acciones en función de los estándares que la comunidad internacional ha establecido como deseables. El enfoque de derechos humanos se conforma así en un instrumento que, en tanto sistema integral y estructurado de estándares, principios y reglas, opera otorgando efectividad y vigilancia a aquellas medidas comprometidas por los Estados.⁴⁰ Es una herramienta metodológica, teórica, ética y operacional que impregna las decisiones del Estado; y una parte importante de dichas decisiones se concretizan en las políticas públicas.⁴¹ De allí deriva que se refiera a este instrumento en tanto enfoque, dado que constituye un lente, una suerte de prisma a partir del cual observar las políticas públicas.⁴²

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Rebeca B. Cena, "Enfoque de derechos humanos en políticas sociales. Asignación universal por hijo para protección social y derechos económicos, sociales y culturales en debate". *Dossier Red Universitaria sobre Derechos Humanos y democratización para América Latina*. Año 3. Núm.6 (Diciembre). Buenos Aires, 2014, pp. 31-49.

⁴¹ Laura Pautassi, "El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión". Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones". Naciones Unidas-CEPAL, 2010. Disponible en: <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dirca/mat/matbiblio/pautassi.pdf> (recuperado el 27/03/2018)

⁴² Véase: Víctor Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*. Núm.88 (Abril). Santiago de Chile, ONU, 2006, pp.35-50; también de Abramovich, "El acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política". En: Haydee Birgin y Beatriz Kohen, comps. *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006, pp.59-82; William Guillermo Jiménez Benítez, "El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas". *Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*. Vol. 7. Núm.12. Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2007, pp. 31-46; Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adarme, "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". *Cuadernos del CENDES*. Vol.27. Núm.74 (mayo-

Según Laura Pautassi, para el referido enfoque su componente teórico deriva directamente de los estándares internacionales provenientes de los tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos, el sistema interamericano, los relatores de Derechos Humanos y el campo doctrinal; permite precisar el contenido de los derechos asociados a cada uno de los compromisos internacionales asumidos por los Estados.

Tomando en consideración el contexto anterior, y dada la multiplicidad de definiciones que podemos encontrar de diversa índole, tanto muy elaboradas como abstractas, señalaremos algunas, a fin de aportar los elementos necesarios y establecer ese puente teórico entre la seguridad humana y el enfoque de derechos humanos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala con respecto a este enfoque:

Según el PNUD, los Enfoques Basados en los Derechos Humanos son procesos que promueven las transformaciones sociales, al permitir facultar a la gente a ejercer su “voz” y sus “acciones” para influenciar los procesos de cambio. Fortalecen la gobernabilidad democrática porque apoyan al Estado en la identificación y en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a todos los que están bajo su jurisdicción. Y también aportan contenido a la ética universal, ya que transforman los principios de las declaraciones y convenciones internacionales en derechos específicos y acciones concretas.⁴³

Intermón Oxfam apuesta por una definición según la cual el “Enfoque de Derechos Humanos en el desarrollo constituye un conjunto de principios y herramientas que nos permiten aplicar los derechos humanos a nuestro trabajo para lograr un desarrollo, cuya principal finalidad sea alcanzar la dignidad humana

agosto). Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2010, pp. 51-80; y Laura Pautassi, “El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión”, *Op. cit.*

⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Los Derechos Humanos en el PNUD. Nota Práctica*. Abril, 2005, p. 11.

para todos y todas, especialmente para aquellas personas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad".⁴⁴

Para Mikel Berraondo y Asier Martínez, del Área Internacional y de Derechos Humanos del Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES), el enfoque de derechos es:

Un proceso que introduce un marco conceptual concreto para promover el ejercicio de los derechos humanos en la realización del desarrollo, con la cooperación internacional como instrumento y a partir de la dignidad humana como origen y fin último del propio proceso. Un proceso que pretende favorecer el empoderamiento de los titulares de derechos y la concreción de responsabilidades de los titulares de las obligaciones, con el propósito de generar espacios de incidencia y transformación que introduzcan en las relaciones de poder límites como la equidad o la justicia social, y para que desde estos límites se construyan unas nuevas formas de relación entre las personas y el poder, que nos lleven a introducir cambios sustantivos en las formas de distribución de la riqueza y en las formas de relación entre los diversos grupos sociales.⁴⁵

En este sentido, podemos establecer cómo se vincula la idea del desarrollo con los derechos humanos y la importancia de establecer puntos de conexión entre ambos. El Enfoque Basado en Derechos Humanos aporta elementos claves y una metodología concreta, destinada a perseguir la transformación política, social y económica. Además, permite trabajar desde una búsqueda de la calidad y la eficiencia, ya no en el asistencialismo del Estado.

En tal virtud, esta nueva perspectiva de lo social requiere un nivel de operacionalización tal que le permita traducir en acciones y prácticas concretas esa nueva ética del desarrollo. Por esta razón, se trata de la formulación de nuevas políticas públicas, de la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales, y de la eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que

⁴⁴ Paola Cyment, *Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Guía conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo de Interión Oxfam*. Cuaderno temático para el cambio, Núm.1. Barcelona, Interión Oxfam, 2007, p. 5.

⁴⁵ Mikel Berraondo y Asier Martínez de Bringas, *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*. Pamplona, Instituto Promoción Estudios Sociales, 2011, p. 46.

obstaculizan la esencia de lo social: construcción y realización del sujeto. En otras palabras, de una nueva institucionalidad pública y social.

Además es importante considerar lo señalado por Ludwig Güendel:

Lo social no se agota en la satisfacción de necesidades, aunque desde luego esta constituye uno de los aspectos más importantes. Presupone realidades que articulan una multicausalidad de factores de tipo económico, cultural, político, social y biológico. Es así como, por el lado social, además de las manifestaciones biológicas asociadas a problemas de ingesta o a condiciones de vida ambientalmente inadecuadas se encuentran estructuras de poder familiar y social, concepciones y valores que determinan el proceso de satisfacción/insatisfacción de necesidades. Por el lado puramente económico, estructuras de propiedad y de distribución de la riqueza y patrones de vida generados por el mercado inciden de una manera fundamental en dicho proceso. Es muy común, dentro de la planificación social, concebir la satisfacción de necesidades solamente desde una perspectiva biológica, perdiéndose el vínculo entre los factores que generaron los problemas sociales y sus manifestaciones más evidentes. Esto conduce la mayoría de las veces, a raíz de que se organizan las políticas y los servicios de atención social exclusivamente en función de las insuficiencias o desórdenes bioquímicos provocados por las carencias, a no preguntarse acerca de cuáles son las causas que la provocaron. La consecuencia de ello es el desarrollo de una perspectiva curativa, que por supuesto conduce a mejorar la situación más no a resolverla o al menos a crear condiciones para alcanzar esta meta. Si se actuara de un modo contrario, no solo se ahorrarían costos, sino que la atención de muchos de los problemas sociales podrían ser controlados.⁴⁶

Este marco conceptual se concreta en la definición de los principios que imperan en la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos, ya que establecen el alcance, los límites y los ámbitos de aplicación del Enfoque y no pueden ser entendidos de cualquier manera, sino que es preciso guiarse por el derecho internacional de los derechos humanos y por los principios internacionales para definir correctamente su contenido y las implicaciones que presenta para los proyectos.

⁴⁶ Ludwig Güendel, "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía". *Op. cit.*, p. 194.

De esta manera la universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, el empoderamiento y participación, la rendición de cuentas y la transparencia, se convierten en parámetros claves para una correcta aplicación de un Enfoque Basado en Derechos Humanos.⁴⁷

En relación al sustento teórico de dicho enfoque, los sociólogos Güendel y Barahona señalan:

El enfoque de los derechos humanos se nutre de varias perspectivas teóricas y políticas que van desde las teorías de la justicia y de los derechos humanos, pasando por las teorías psicológicas y sociológicas de comunicación social y la construcción del sujeto y los aportes en el campo de la economía y de la sociología relacionados con la obtención de la equidad y de la integración social.

Obviamente, cada una de estas aportaciones ayuda a ir conformando un cuerpo teórico, que no siempre aparece articulado en un único discurso. Sin embargo, todos tienen un objetivo analítico común: mostrar cómo el sujeto es y debería ser el eje de la transformación social. Todos estos aportes teóricos apuntan a la desfetichización de concepciones de la historia y de la sociedad que tienden a magnificar los productos sociales y a disminuir el papel que tienen los sujetos en esa producción.⁴⁸

En este sentido, la visión práctica de este enfoque es precisamente la política pública, la cual es considerada el instrumento del que disponen las sociedades modernas para encauzar la acción social hacia el logro de un objetivo colectivo, significa impulsar una construcción de la sociedad más activa a la atención de problemas sociales y económicos y en la búsqueda de un futuro mejor para todos.⁴⁹

El adjetivo público involucra que esa toma de posición y decisión es un asunto que ha sido definido por todos, en el marco de una institucionalidad que

⁴⁷ Paola Cyment, *Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo*. Op. cit.

⁴⁸ Ludwig Güendel y Manuel Barahona, "Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma". En: Ludwig Güendel y Manuel Barahona, *Derechos humanos, niñez y adolescencia. Cuaderno de Ciencias Sociales*. Núm.138. Costa Rica, FLACSO, 2005, p. 12.

⁴⁹ *Ibíd.*

establece reglas que ordenan dicha participación y definen el curso de acción técnico y político para alcanzar el resultado esperado.

Por su parte, cuando hablamos de política pública con perspectiva de derechos humanos, encontramos que ésta se origina en la Convención de Viena de 1993, donde se acordó que los Estados tienen obligación de crear programas de derechos humanos. A partir de ese hecho, diversos estudiosos en el tema exponen que:

Esta idea supone que para la realización de los derechos humanos no sólo se requiere las instituciones de *enforcement* adecuadas que atiendan los casos particulares (o colectivos de violaciones) sino también de programas de política pública consistentes con la realización de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

...Lo cierto es que la planificación con perspectiva de derechos humanos genere nuevos desafíos, especialmente en torno a cómo operacionalizar los aspectos fundamentales de los derechos humanos como las obligaciones internacionales, los elementos institucionales, los principios como la cultura de derechos humanos o la participación, así como criterios propios como la universalidad, la integralidad, la interdependencia o la progresividad y la prohibición de regresión...⁵⁰

1.5. Seguridad Humana y Resiliencia

El término resiliencia procede del latín *resiliens*, cuyo significado es saltar hacia atrás, rebotar, replegarse.⁵¹ En las ciencias sociales el término hace referencia a personas que en condiciones adversas desde su nacimiento logran trascender el entorno desfavorable, adquieren pensamientos y desarrollan conductas que los conducen a destacar en una diversidad de aspectos personales. En los años setenta del siglo XX el concepto de resiliencia cobra relevancia en el campo de las ciencias sociales. Particularmente, los estudios realizados en el campo de la psicología, con hijos de personas con algún tipo de adicción (alcohol o drogas),

⁵⁰ Daniel Vázquez, “Política pública con perspectiva de Derechos Humanos”. Proyecto de investigación Democracia y Derechos Humanos. México, FLACSO-México, (s/f). Disponible en: <http://dydh.flacso.edu.mx/index.php/politica-publica-con-perspectiva-de-derechos-humanos> (recuperado el 27/03/2018)

⁵¹ Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=WA5onlw> (recuperado el 15/03/2018)

mostraron que a pesar de tratarse de personas que habían vivido diversas situaciones de riesgo, algunos de ellos lograban una calidad de vida mejor de la que procedían familiarmente, y no mostraban carencias biológicas y psicosociales.

Diversas han sido las disciplinas que han incorporado el término resiliencia para referirse a un conjunto de características que poseen desde los metales hasta los seres humanos. Así, la resiliencia planteada desde la metalurgia señala que es la capacidad de los metales para contraerse, dilatarse y recuperar su estructura interna. Por su parte, la ingeniería nos señala que la resiliencia es la facultad de una viga para soportar peso sin destrozarse. En las ciencias humanas la resiliencia está referida a “un factor observado en ciertos individuos, que les permite afrontar, resistir y superar la adversidad con más recursos y mejores resultados que la mayoría de las personas”.⁵² De manera más amplia podemos decir que la resiliencia es el conjunto de recursos que desarrolla una persona, grupo o comunidad para tolerar y trascender la adversidad.

En esta misma perspectiva, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) establece a finales de los años noventa del siglo pasado que “el enfoque de resiliencia parte de la premisa que nacer en la pobreza, así como vivir en un ambiente psicológicamente insano, son condiciones de alto riesgo para la salud física y mental de las personas. Más que centrarse en los circuitos que mantienen esta situación, la resiliencia se preocupa de observar aquellas condiciones que posibilitan el abrirse a un desarrollo más sano y positivo”.⁵³ A partir de lo anterior, observamos dos elementos que están presentes en las diversas definiciones de resiliencia; por una parte, el reconocimiento de las condiciones materiales y psicosociales que colocan a los individuos en situación de vulnerabilidad y que pueden detonar conductas de riesgo en lo personal y colectivo; y por la otra, la búsqueda de alternativas encaminadas a transformar las condiciones presentes

⁵² Adriana Schiera, “Uso y abuso del concepto resiliencia”. *Revista en Investigación en Psicología*. Vol. 8. Núm.2, Perú, Universidad Mayor de San Marcos, 2005, p. 130.

⁵³ María Angélica Kotliarenco e Irma Cáceres. *Estado del Arte en resiliencia*. Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1997, pp. 1-2. Disponible en: <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Resil6x9.pdf> (recuperado el 12/01/2018)

para alcanzar una vida más plena. Consideramos importante apuntar que el concepto presenta un nivel explicativo que permite establecer una mayor comprensión de la incidencia que puede llegar a tener en los individuos vivir en un medio de carencias psicológicas, materiales, alimenticias, educativas, entre otras, para potenciar, a partir del reconocimiento de esas ausencias, pensamientos y conductas que contribuyan a trascender dichas condicionantes del entorno. En consecuencia, la resiliencia ha cumplido también con un nivel preventivo; es decir, al identificar la existencia de individuos que, al estar expuestos a un medio de carencias afectivas y materiales, no reproducen las condiciones en las que nacieron y crecieron; es posible el desarrollo de estrategias de intervención en grupos poblacionales que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Es durante la primera década del siglo XXI que ante las crisis o catástrofes, que colocan en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se plantea como una de sus actividades principales incrementar la resiliencia en las personas y sus medios de vida. Así, la FAO define la resiliencia como: “la capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos”.⁵⁴ De manera más precisa, la FAO establece que la resiliencia es la capacidad de las personas, las comunidades o sistemas que hacen frente a catástrofes a preservarse de los daños y recuperarse rápidamente. A partir de la conceptualización realizada por la FAO, observamos tres eslabones que resultan fundamentales para alcanzar una acción resiliente: las familias, las comunidades y las instituciones. En esta misma perspectiva, para lograr la protección de los individuos y sus medios de vida, la resiliencia se expresa en tres

⁵⁴ FAO, *Resiliencia*. (S/F). Disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/como-trabajamos/resiliencia/es/> (recuperado el 05/02/2018)

niveles actividad: prevención, mitigación y atención de las amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional.

De manera puntual la FAO establece cuatro pilares en su estrategia de resiliencia:

1. Creación de un entorno favorable. A través del fortalecimiento institucional y gestión del riesgo y la crisis en los sectores agropecuarios, es posible una reducción eficaz del riesgo de catástrofes. Para conseguir este objetivo se requiere de un compromiso político sostenido y de inversiones de los gobiernos nacionales. La cooperación de la FAO en este rubro consiste en crear junto con los gobiernos un entorno favorable para la gestión de los peligros y riesgos múltiples que pueden menoscabar la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos.

2. Vigilancia para salvaguardar. Aquí es donde observamos el nivel preventivo del enfoque resiliente a través de la creación de sistemas de información y de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y nutricional, y amenazas transfronterizas. Ante los peligros inminentes, la información sobre las probables repercusiones en el sector agrícola, la acción coordinada entre agricultores e instituciones vinculadas a este sector incrementan la capacidad de prevención, respuesta y atención.

La FAO contempla los siguientes sistemas de alerta temprana:

a) El sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SIMA). A través del cual se ofrece información actualizada e independiente sobre el suministro y la demanda de alimentos con tres acciones concretas: seguimiento de la seguridad alimentaria mediante misiones de evaluación de las cosechas y del suministro de alimentos en colaboración con el programa mundial de alimentos (PMA); actualizaciones periódicas por medio de una publicación bimensual y la emisión de alertas especiales; y gestión de información a través de la estación de trabajo del SIMA.

b) El sistema de prevención y emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y plantas (EMPRES). Se plantea la detección, prevención y control de peligros relacionados con la inocuidad de los alimentos, plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas.

c) El sistema de supervisión de los recursos pesqueros (SSRP). Su papel es facilitar información sobre el seguimiento y la ordenación de los recursos marinos a nivel mundial.

d) El sistema mundial de gestión de la información sobre fuegos (SMGIF) permite realizar un seguimiento en tiempo real de los fuegos en todo el mundo.

3. Aplicar medidas de reducción del riesgo y de la vulnerabilidad. Implementación de medidas de protección, prevención, mitigación y construcción de los medios de vida con tecnologías, enfoques y prácticas en los sectores agropecuarios. Dentro de las iniciativas preventivas y de mitigación establecidas por la FAO se encuentran: a) Adaptación a la variabilidad del clima y al cambio climático; b) Agrosilvicultura; c) Agricultura de conservación; d) Gestión integrada de plagas; e) Medidas de precaución relacionadas con la pesca; e) Derechos seguros de acceso a la tierra y de tenencia; f) Seguridad alimentaria; y g) Gestión sostenible de los recursos hídricos.

4. Preparación y respuesta. Los conocimientos y las capacidades para anticiparse y responder a las crisis y recuperarse de ellas forman parte central de este eje. Entre las medidas de preparación promovidas por la FAO están: a) prácticas agrícolas encaminadas a la reserva, almacenamiento de semillas, cosechas y herramientas; y b) Apoyo para la planificación nacional y local ante contingencias.⁵⁵

Como se puede constatar en las diversas reuniones de carácter mundial relacionadas con la seguridad humana, la resiliencia se ha convertido en uno de los pilares para hacerle frente a las diversas amenazas en contra de los seres

⁵⁵ *Ibíd.*

humanos. En el marco de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón, 168 gobiernos aprobaron un plan decenal ante los peligros naturales. Bajo el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, se expresan principios de orientación y acción para que las comunidades vulnerables sean resilientes frente ante los desastres. La trascendencia del programa de acción reside en la promoción de un enfoque estratégico y sistemático para reducir el impacto de las amenazas y/o peligros generados por el entorno físico, social, económico y ambiental. Ante el creciente riesgo en que viven los seres humanos, se establecen los medios para hacerles frente a través de incrementar la resiliencia en las naciones y las comunidades.

Es importante contextualizar el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015* a partir de lo acontecido en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama, Japón, de mayo de 1994. En la Estrategia de Yokohama de 1994 se enunciaban los principales retos y acciones para afrontar los riesgos de desastre, así como la necesidad de incrementar la resiliencia en el entorno nacional y local con el desarrollo de medios y capacidades para gestionar y reducir los riesgos. Entre las deficiencias y los retos que la Estrategia de Yokohama planteó para los siguientes años se encontraron: a) Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos; b) Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; c) Gestión de los conocimientos y educación; d) Reducción de los factores de riesgo subyacentes; y e) Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.⁵⁶

A partir del anterior balance, el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015* se planteó como objetivo “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vida como las de bienes sociales, económicos y

⁵⁶ ONU, “Examen de la Estrategia y Plan de acción de Yokohama para un mundo más seguro”. Nota de la Secretaría. Kobe, Hyogo, Japón, ONU, 2005, pp. 7-18. Disponible en: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20574/Estrategia-y-plan-de-accion-de-Yokohama-para-un-mundo-mas-seguro-1994.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (recuperado el 25/01/2018)

ambientales de las comunidades y los países”.⁵⁷ Para alcanzar tal propósito, se apeló a la dedicación plena de gobiernos, organizaciones regionales e institucionales, sociedad civil, sector privado y la comunidad científica. Las acciones que se emprendan en los diferentes niveles de la sociedad serán determinantes en el incremento de la resiliencia ante las amenazas. Es decir, al incrementarse la capacidad de adaptación, resistencia o cambio de un sistema, comunidad o sociedad ante las amenazas, es posible mantener o alcanzar un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. A partir de incrementar la capacidad de aprendizaje de los desastres naturales, se incrementan las posibilidades de una mejor protección y de reducción de riesgos.

Hacia el año 2015, con el vencimiento del plazo establecido en los *Objetivos del Milenio (ODM)*, se realizaron algunas observaciones a la agenda planteada; entre las más significativas se encontraron la falta de atención a las disparidades existentes entre países para alcanzar las metas establecidas y los obstáculos que surgieron, los cuales no estaban contemplados dentro del programa. Producto de la evaluación realizada a los ODM es que la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* ha privilegiado un enfoque más integral y de mayor alcance, al establecerse 17 objetivos con diversas metas en cada uno de ellos. La nueva agenda demanda un mayor apoyo y recursos, además de establecerse una vinculación entre los diferentes retos y privilegiar la equidad en la concreción de las metas. Al enfatizar que las personas más vulnerables de la sociedad deberían tener las mismas oportunidades para vivir en bienestar y dignidad, reitera la concepción ya enunciada en la seguridad humana. La puesta en marcha de manera efectiva de los ODM se traduciría en la creación de comunidades con mayor resiliencia en el mundo.⁵⁸

⁵⁷ ONU, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. ONU, 2005, p. 3. Disponible en: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf> (recuperado el 25/01/2018)

⁵⁸ Marcelo Korc y Susan Hubbard, *Salud, resiliencia y seguridad humana: hacia la salud para todos*. EE.UU, OPS-OMS, 2016. Disponible en: <http://www.jcie.org/researchpdfs/HealthHumSec/guide/HHS-2016-esp.pdf> (recuperado el 12/01/2018)

Pero avanzar hacia sociedades resilientes nos conduce a identificar aquellas amenazas a la seguridad humana que han estado presentes en las historias de cada país, así como su relación con el contexto internacional. Así, es posible identificar problemáticas comunes en los países latinoamericanos, tales como una endeble democracia que se extiende hacia sus instituciones, corrupción, desigualdad, incremento de la pobreza, migración, delincuencia transnacional, inseguridad, violación de los derechos humanos, entre otras. Reflexionar sobre las problemáticas regionales vinculadas a la seguridad humana es adentrarnos en el estudio de aspectos del desarrollo en América Latina, particularmente en el papel predominante que han tenido los EE.UU.

Frente a tal escenario, el desarrollo económico y político de los países latinoamericanos no puede entenderse sin la actuación estadounidense en la región durante el último siglo. Dentro de un horizonte histórico, identificamos en el siguiente acápite la ruta económica que siguieron los países de la región a través del modelo de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador, para continuar con las directrices económicas impulsadas por el gobierno de los EE.UU y los organismos internacionales a través del Consenso de Washington. Bajo la nueva teoría económica los gobiernos latinoamericanos desmantelaron el carácter social del Estado y limitaron su participación en los asuntos económicos. Los bloques comerciales que vieron su nacimiento en América Latina dentro del neoliberalismo limitaron las posibilidades de éxito de aquellos proyectos de integración que buscaron abrirse paso hacia finales del siglo XX. Así, el fracaso de las políticas neoliberales a nivel planetario se expresó en la multiplicidad de problemas sociales que han impedido mejorar la calidad de vida de los individuos y restringen las oportunidades de desarrollo. En consecuencia, consideramos que la reflexión conceptual de la ética, la seguridad humana y el desarrollo debe trascender el plano teórico para incidir en las políticas públicas de los países de la región. Si bien nos concentramos en el caso mexicano, ubicamos nuestro estudio dentro de problemáticas compartidas por otros países latinoamericanos a través

de su historia. Las amenazas a la seguridad humana que se identifican en la actualidad, lejos de verse reducidas en número, se han multiplicado, a partir de esta problemática consideramos pertinente abordar su estudio dentro del acontecer regional.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA HACIA AMÉRICA LATINA

2.1 Introducción

Hablar de la Política Exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, como latinoamericano y particularmente como mexicano, nos conduce necesariamente a pensar en nuestra historia y en el modelo de crecimiento y desarrollo seguido por los países de la región desde su surgimiento a la vida independiente. Para muchos historiadores, politólogos e internacionalistas, la política exterior de México, y no menos la de América Latina en su conjunto, está invariablemente mediada o referida a la existencia de los EE.UU y al crecimiento como imperio de esta última nación. Al referirse de manera particular a la relación entre los EE.UU y México, el historiador Lorenzo Meyer expresó lo siguiente:

La tesis de Meyer es que la fatalidad geográfica colocó a México al lado de una gran potencia que en el siglo XX se transformó en una superpotencia que desde su origen y frente al mundo externo ha buscado su seguridad e interés, imponer sus preferencias políticas y morales. Ante el vigoroso y agresivo nacionalismo estadounidense, México, en defensa propia, ha buscado dar forma a su propio nacionalismo, so pena de abdicar a la pretensión de autonomía e identidad.⁵⁹

Y dentro de un horizonte histórico más amplio, Meyer agrega:

En buena medida, la historia del México independiente corrió por los cauces que finalmente tomó, como resultado de haberse topado desde el principio con una de las ambiciones nacionales más poderosas y más exitosas de los dos últimos siglos: la estadounidense. En esas condiciones, los dirigentes mexicanos, *a querer que no*, se vieron forzados a definir la identidad de la nueva nación, su razón de ser, como actor soberano de la comunidad internacional, en función de la relación con la gran potencia del norte. Se trató de una relación de raíz inevitablemente conflictiva, que en el arranque se planteó en términos de suma *cero*: la consolidación del dominio territorial tuvo el carácter de una disputa donde lo ganado por uno era lo perdido por el otro. Tras la guerra de 1846-1848, la agenda entre los vecinos ya no volvió a

⁵⁹ Blanca Torres y Gustavo Vega, coords. *Los grandes Problemas de México. Relaciones Internacionales*. Tomo 12. Colección Bicentenario de la Independencia. México, El Colegio de México, 2010, p. 15.

plantearse en términos tan brutales, pero una creciente asimetría de poder hizo que incluso temas como las relaciones fronterizas, la distribución del agua, el intercambio comercial o los efectos de los procesos políticos mexicanos –que en varias arenas y, como resultado de la vecindad, se convirtieron en temas de la agenda interna estadounidense- pudieran transformarse en asuntos potencialmente conflictivos y peligrosos para México.⁶⁰

Esto es particularmente cierto en el caso de nuestro país. Al respecto se considera que han sido tres los momentos en que los políticos y diplomáticos mexicanos han contribuido a la teoría de las relaciones internacionales –obligados por la vecindad geográfica y por convicción- desde la época de Don Benito Juárez, quien con su famoso apotegma, habría de definir la actuación de México dentro del conjunto de naciones, al restablecimiento de la República:

...Mexicanos: encaminemos ahora todos nuestros esfuerzos a obtener y a consolidar los beneficios de la paz. Bajo sus auspicios, será eficaz la protección de las leyes y de las autoridades para los derechos de todos los habitantes de la República. Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz.

Confiemos en que todos los mexicanos, aleccionados por la prolongada y dolorosa experiencia de las calamidades de la guerra, cooperaremos en el bienestar y la prosperidad de la nación que sólo pueden conseguirse con un inviolable respeto a las leyes, y con la obediencia a las autoridades elegidas por el pueblo.⁶¹

Un segundo momento se establece al triunfo de la Revolución Mexicana, cuando el presidente Venustiano Carranza decide poner límites al expansionismo y desigualdad que reclamaban las naciones europeas y los EE.UU sobre las inversiones que mantenían en México.

El presidente Venustiano Carranza no sólo tuvo el singular mérito de promover la Constitución de Querétaro en 1917 sino que expuso en Matamoros el 29 de

⁶⁰ Lorenzo Meyer, “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional”. En: Blanca Torres y Gustavo Vega. *Los grandes Problemas de México. Relaciones Internacionales*. Tomo 12. Colección Bicentenario de la Independencia. México, El Colegio de México, 2010, pp. 50-51.

⁶¹ Benito Juárez, “Manifiesto a la nación”, Discurso pronunciado por Benito Juárez al entrar triunfante a la Ciudad de México el 15 de julio de 1867. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../1858_Manifiesto_Benito_Juárez.pdf (recuperado el 12/01/2018)

noviembre de 1915 lo que acertadamente puede considerarse como la Doctrina Internacional de la Revolución Mexicana. Carranza manifestó entonces que las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar que todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía. Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo, en los asuntos interiores de otro y todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de No Intervención. Ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde van a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio.

De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para protección de intereses de particulares, ni para poner al servicio de estos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de los países poderosos.⁶²

A este pensamiento se le conoce como la Doctrina Carranza, y sirvió para influir de manera determinante en la comunidad de naciones jóvenes, las cuales hicieron prácticamente suyo el principio de la No Intervención cuando fue establecido por primera ocasión en 1933 en Montevideo, y finalmente retomado en Buenos Aires en 1936; constituyendo así el principio fundamental de la convivencia interamericana. Este mismo principio sería retomado años más tarde, al término de la Segunda Guerra Mundial, en el preámbulo de la Carta de San Francisco en 1945.

Como ya hemos dicho, el joven Estado mexicano tenía ante sí el poder creciente de los Estados Unidos, el cual desde su Guerra Civil habría de dar claros pasos de expansionismo sobre nuestra América. El presidente Carranza supo como pocos contener el espíritu de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto.⁶³

⁶² Luis Quintanilla, "La política Internacional de la Revolución Mexicana". *Antología de Política Exterior de México II*. México, UNAM, 2006, p. 34.

⁶³ *Ibid.* La Doctrina Monroe no se interesa en las situaciones políticas de Europa... Estados Unidos en cambio vería como alarma cualquier intervención de Europa en el continente Americano. Es indispensable recordar lo anterior, porque generalmente, al hablar de la Doctrina Monroe, se hace caso omiso de la conexión lógica entre sus dos partes, o sea, a Estados Unidos no le interesa lo que ocurre en Europa, pero Europa, a su vez, debe olvidarse de América.

El investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), José Luis León-Manríquez, lo expresa de la siguiente manera:

La política exterior estadounidense fue tempranamente orientada por la Doctrina Monroe propuesta el 2 de diciembre 1823, la cual establecía que todos los esfuerzos de países europeos de intervenir en los Estados americanos recién independizados serían vistos como actos de agresión contra Estados Unidos. Tras un cuarto de siglo y una guerra de despojo contra México, Estados Unidos completó, en 1948, su expansión territorial hacia el Océano Pacífico. Desde entonces, ese país ha realizado cientos de intervenciones diplomáticas, económicas y militares en diferentes países de América Central y el Caribe, como Cuba, Haití, Honduras, Nicaragua y México (Selser, 2001). Esta lógica de intervencionismo se redujo parcialmente durante la larga administración de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), quien instrumentó la política del buen vecino⁶⁴ hacia América Latina.⁶⁵

Un tercer momento se da con la Doctrina del gran diplomático mexicano Genaro Estrada, quien al ver el regateo al reconocimiento de las jóvenes naciones americanas, expresó el 27 de septiembre de 1930 lo siguiente:

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de América del Sur el gobierno de México *ha tenido necesidad una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la Teoría llamada de reconocimiento de gobierno*; es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de los gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades parece supeditarse a la opinión de los extraños.

Seguidamente, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores señala:

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países

⁶⁴ La "política de buena vecindad" implica la renuncia a la intervención armada directa y el apoyo creciente a las Asociaciones Panamericanas. En: Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*. México, Alianza Editorial, 2005, p. 374.

⁶⁵ José Luis León-Manríquez, "¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el 'factor chino' después de la guerra fría". En: José Luis León-Manríquez y José Luis Valdés Ugalde, coords. *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*. México, UNAM-UAM, 2015, p. 272.

afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.⁶⁶

Como bien lo señala Cesar Sepúlveda, en su obra clásica *Derecho Internacional Público*, la finalidad de la Doctrina Estrada era acabar con la práctica del reconocimiento, y que esta situación se utilizara como medio para presionar a los Estados; especialmente cuando estos surgieran de movimientos populares de orientación progresista o francamente revolucionaria. Derivado de estas doctrinas, encontramos tres de los siete principios fundamentales de la política exterior de México, los cuales dibujaron su actuación internacional prácticamente desde el liberalismo mexicano -aunque nos cueste decirlo-, hasta finales del Siglo XX; a saber: La No Intervención, el respeto a la Autodeterminación de los Pueblos y la Igualdad Jurídica de los Estados.⁶⁷

Tanto en el periodo de entreguerras, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina se habría de convertir en el gran cinturón de seguridad⁶⁸ del coloso del norte. El imperio definiría no sólo el curso de

⁶⁶ Genaro Estrada, *La diplomacia en acción*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Núm.29. México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 1987, p. 89.

⁶⁷ César Sepúlveda, *Derecho Internacional*. México, Porrúa, 2004, pp. 269-270.

⁶⁸ Probablemente una de las expresiones más acabadas del sentimiento estadounidense acerca de que América Latina constituye su primer cinturón de seguridad está en la creación del Tratado de Río de 1947. En dicho instrumento interamericano se establece que cualquier agresión extranjera para alguna de las naciones del continente americano, como un ataque armado por otro Estado contra un Estado Americano, será considerado una ofensa contra todos los países americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se comprometen a prestarse ayuda en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la *Carta de las Naciones Unidas*. En el 2002 México comunicó que se retiraba del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y presentó a la Organización de Estados Americanos (OEA) el correspondiente instrumento de denuncia. La posición mexicana es que el convenio es tal vez el menos importante de los acuerdos de seguridad continentales. México está convencido de la necesidad de actualizar el sistema de seguridad regional, debido a que ya no es operante. Surgió de causas y realidades que han desaparecido, los retos para la seguridad regional e internacional han cambiado radicalmente, han disminuido las amenazas de una conflagración entre las grandes

las débiles y pobres naciones latinoamericanas, sino también el de aquellos países situados más allá del Atlántico y del Pacífico. A través de diversas iniciativas políticas y económicas, auspiciadas tanto por la *Constitución de la Carta de las Naciones Unidas*, particularmente su Consejo de Seguridad, como de todo su sistema económico y financiero heredado de Bretton Woods, que desde el principio dictó el desarrollo del capitalismo mundial, los EE.UU ejercieron un control sobre los países latinoamericanos. Aunque el cinturón de seguridad estaba referido básicamente a la contención del comunismo en América Latina, es a partir de entonces que crecieron de manera exponencial las intervenciones de Estados Unidos en el subcontinente, bajo el temor que cualquier movimiento progresista o social se radicalizara hacia el comunismo.

Esta fue la suerte que corrió el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954; posteriormente la enconada lucha histórica contra la Revolución Cubana de 1959; la invasión de la República Dominicana en 1966; el Golpe de Estado en Chile en 1973; las Guerras de baja intensidad en Centroamérica, particularmente en El Salvador durante los años 80's, poco antes de la caída del muro de Berlín y de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Mario Ojeda expresa de la siguiente forma la hegemonía de los EE.UU en la región:

La característica sobresaliente del Sistema Interamericano es entonces la *asimetría* de poder entre sus componentes, de donde se explica en gran parte la dependencia económica y política de América Latina. De un lado, la mayor y más rica potencia del mundo; del otro, veinte medianas y pequeñas naciones en vías de desarrollo. A los Estados Unidos corresponde el 88.4% del producto económico bruto de la región y el 97% del gasto militar del área; mientras que a Latinoamérica sólo el 11.6% y el 3% respectivamente. En consecuencia se puede decir que la creación de la OEA constituyó la legitimación de una estructura jerárquica de poder (un subsistema internacional subordinado) en la que los países

potencias. En: José Carreño Figueras, "Se retira México del Tratado de Río", *El Universal*, México D.F., 7 de septiembre de 2002. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/88623.html> (recuperado el 11/08/2014)

latinoamericanos son los Estados clientes de la potencia hegemónica: la gran potencia suministra a sus clientes protección y asistencia a cambio del suministro por parte de éstos de apoyo a su política exterior.⁶⁹

Entre 1961 y 1970, en pleno período de Guerra Fría, el gobierno de los Estados Unidos avanzó en América Latina a través de un esquema económico y de desarrollo conocido como Alianza para el Progreso (ALPRO). Dicha Alianza estaba destinada a mejorar las condiciones sociales y económicas en el subcontinente mediante préstamos y donaciones por parte de Estados Unidos por un total de 22,300 millones de dólares. En el contexto de la ofensiva de Washington en contra del gobierno cubano de Fidel Castro, la ALPRO buscaba crear una estructura social con capacidad de resistencia a la propaganda revolucionaria. Sin embargo, un objetivo no declarado pero que resultaba evidente “era el de crear un incentivo económico para que los gobiernos del área otorgaran su colaboración decidida a la política de condena y aislamiento del nuevo gobierno revolucionario de Cuba”.⁷⁰

En su momento se consideró que la Alianza para el Progreso era el programa paralelo que se había pensado para la reconstrucción de Europa inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, conocido como Plan Marshall, y que habría de lograr para América Latina parámetros de desarrollo similares a los alcanzados en la Europa Continental.

Sin embargo, hacia finales de los años 60’s y principios de los 70’s, en diversos países latinoamericanos, particularmente en aquellos que como el nuestro habían tenido un modelo de sustitución de importaciones⁷¹, se

⁶⁹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1984, p. 26.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 39.

⁷¹ Es una estrategia o [modelo económico](#) adoptado en [América Latina](#) y en otros [países en desarrollo](#) con posterioridad a la [Segunda Guerra Mundial](#). La falta de productos elaborados provenientes de las naciones europeas industrializadas durante las guerras mundiales, e incluso durante la gran depresión, fue un estímulo a esta política, que también se puede definir como el dejar de importar productos extranjeros y comenzar a consumir los producidos en el país de origen.

experimentaban rasgos cada vez más claros de estancamiento y pobreza. En este contexto, del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones nace la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como órgano especializado de Naciones Unidas que posibilita de manera ordenada y sistemática la reflexión del vínculo que existe entre crecimiento económico y desarrollo⁷². La CEPAL señala desde sus orígenes que la crisis del modelo seguido por el subcontinente después de la Segunda Guerra Mundial estriba en cuatro aspectos fundamentales:

- El progreso técnico sustituye productos primarios por productos manufacturados, lo que ocasiona un descenso de la demanda por productos primarios y, por tanto, una disminución en los precios de los mismos.
- El progreso técnico ocasiona que el producto final requiera menor cantidad de productos primarios, con efectos similares a los del primer punto.
- La elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos es menor que la unidad en los países avanzados, de tal manera que el crecimiento del ingreso implica un crecimiento menos que proporcional en su demanda.
- Los países avanzados han establecido una política proteccionista sobre bienes primarios (estableciendo aranceles, cuotas y subsidios al comercio internacional).

Sin duda la contribución más importante de la CEPAL estriba en que fue la primera institución que construye un pensamiento económico latinoamericano original e independiente del monopolio ideológico ejercido por las teorías económicas de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos y el

Dicho modelo se basa en los siguientes postulados: [subsidios](#) y dirección del estado para la producción de sustitutos, altos aranceles a la [importación y tipo de cambio](#) elevado.

⁷² “En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial el pensamiento cepalino representó el paradigma para el diseño de estrategias de desarrollo. Además, este pensamiento se caracterizó por fomentar el modelo de sustitución de importaciones, el cual tuvo su origen en las restricciones a la llegada de manufacturas externas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, vacío que fue llenado con productos fabricados en el ámbito regional”. En: Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neo-liberales en América Latina”. *Política y Cultura*. Núm.37 (Enero). México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012, p. 39.

Reino Unido, que siempre esgrimían como únicas vías de desarrollo a las Teorías Neoclásica y a la Keynesiana para explicar las rutas que debía seguir cualquier país en desarrollo.

Aun con estas consideraciones, entre 1950 y 1980 la región latinoamericana experimentó un notable crecimiento económico que se vio reflejado en el ingreso *per capita* de países como México, Venezuela, Chile y Brasil de manera destacada.⁷³ Para dimensionar la crisis experimentada en la región durante los años ochenta, es importante tomar en cuenta el crecimiento de las economías latinoamericanas, que en su conjunto había crecido desde los años cincuenta con tasas medias de crecimiento acumulativo en torno al 5, 5-6% durante los años sesenta y setenta; un promedio muy superior al 1.3% experimentado en la década de los ochenta.⁷⁴

Para algunos economistas, incluidos los analistas cepalinos, el modelo de sustitución de importaciones puede dividirse en dos periodos, los cuales abarcan de 1950 a 1964 y de 1965 a 1982. En el primer periodo la intervención del Estado en el enfoque del desarrollo juega un papel determinante en todas las actividades económicas. Constituye también la época de los grandes modelos populistas latinoamericanos y oligárquicos característicos de nuestra región.⁷⁵

⁷³ En los 50's las exportaciones de manufacturas habían estado creciendo en una tasa anual de 3.8 %; entre 1960 y 1973 creció 11.3%; y entre 1977 y 1990 creció a 15%; esto es, la exportación de manufacturas de América Latina fue 25 veces más grande que a inicios de los años 50's, y la exportación de bienes manufacturados 5.5 veces mayor. En consecuencia, la participación de las manufacturas y semifabricados en las exportaciones totales de América Latina se elevó 9% entre 1952-1955; al 12% en 1960; al 15% en 1970, y a casi 40% en 1990. En: Leslie Bethell, *Historia de América Latina: Economía y Sociedad desde 1930*. España, Crítica, 2000, p. 212.

⁷⁴ Iván González Sarro, "Impactos de la 'década pérdida' en América Latina ¿Una lección para los países periféricos de la Unión Europea?". *Papeles de Discusión IELAT*. Núm.8 (Octubre). Madrid, 2013, p. 6.

⁷⁵ "Era necesario que el Estado adoptara medidas tendientes a estimular la inversión y orientar las actividades productivas. Instrumentos centrales para estos fines eran la inversión pública; el sistema impositivo, que incluía aranceles a la importación; la política cambiaria; el control de precios y diversas medidas de regulación. Estas herramientas debían formar parte de un programa coherente, encaminado a incrementar los factores de producción y la productividad en todas las áreas, particularmente en las de exportación y en la industria manufacturera que producía para el mercado interno. Con ello se perseguía un doble fin: aumentar la capacidad de importar bienes de capital y acelerar la generación de empleo". En: CEPAL, *Aglomeraciones en torno a los recursos*

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (in extenso CEPAL), las herramientas que el Estado debía regular constituían el núcleo fundamental de la estrategia del primer periodo. Sin embargo, el papel del Estado fue cuestionado debido, principalmente, a que los beneficios del crecimiento no se reflejaban en la población latinoamericana; además, gracias al modelo centro-periferia promovido desde la CEPAL, el crecimiento experimentado era lento. Posteriormente, a finales de la década de 1950, la estrategia se centró en la formación de un mercado común latinoamericano y en la integración regional, para crear un mercado lo suficientemente amplio que pudiera consumir la producción interna y, de esta manera, sustituir las importaciones, estos esfuerzos se vieron concretados con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en 1959.⁷⁶

En el segundo periodo (1965-1982), los esfuerzos estuvieron orientados a la creación de un mercado común latinoamericano, pero en poco tiempo estos se concentraron en el desarrollo nacional:

Este periodo se caracteriza por: [...] políticas altamente proteccionistas y el hecho de que las técnicas utilizadas habían sido concebidas, en general, para mercados más grandes que los de la región. Al favorecer la constitución de estructuras monopólicas u oligopólicas, ello había impedido, a su vez, actividades competitivas en el plano internacional, pues como se decía en la CEPAL, una industria que necesitaba un elevado margen de protección para subsistir no podía competir en el extranjero.

Las políticas proteccionistas y el financiamiento externo de la década de 1970 fueron uno de los elementos que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico de la década de 1980; esta situación mostró el desgaste e inoperante modelo de sustitución de importaciones, basado en las exportaciones y en un modelo de desarrollo centro-periferia; así pues, la década de 1980 entró en una recesión, principalmente a causa de la deuda externa latinoamericana.⁷⁷

La década de 1980 se considera “perdida” para América Latina. Esta se caracteriza por el estancamiento económico y por una abultada deuda externa a causa de los elevados precios del petróleo y de los altos niveles de los tipos de

naturales en América Latina: políticas de articulación y articulación de políticas. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2005, p. 33

⁷⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁷⁷ Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes, “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neo-liberales en América Latina”, *Op. cit.*, pp. 40-41.

interés. En ese entonces muchos países latinoamericanos, como Brasil, México y Argentina se vieron forzados a suspender el servicio de sus deudas externas, lo cual obligó a los organismos financieros internacionales a negar el refinanciamiento de ésta y desde luego nuevos préstamos. Al ampliar nuestra reflexión acerca de la crisis de la deuda experimentada en América Latina en los años ochenta, encontramos que se debió a tres factores acontecidos una década atrás. El primero de ellos fue la abundancia de capitales de la que gozaron los países exportadores de petróleo como resultado de los *shocks* en los precios de 1973 y 1979. Dichas ganancias fueron depositadas en la banca de los países industrializados, principalmente en los EE.UU, y promocionadas como créditos en América Latina y otros países en desarrollo. El segundo factor consistió en el abaratamiento de la financiación como resultado de la abundante disponibilidad de fondos, y que a mediados de la década de los setenta, producto del estallido inflacionario, se originó una reducción en el tipo de interés real. Un tercer factor fueron las expectativas generadas en el crecimiento mostrado por los países en vías de desarrollo durante los años setenta. En este panorama, se consideraba que América Latina mostraba un gran potencial de crecimiento como resultado del proceso de industrialización y de desarrollo económico de los últimos años.⁷⁸

El desequilibrio macroeconómico de la década de 1980 se caracterizó porque “el dólar se apreció, las exportaciones de las materias primas se colapsaron y los mercados para las exportaciones no tradicionales experimentaron una contracción; todos estos elementos habían sido fundamentales en el crecimiento económico de las décadas anteriores, y sin embargo, paradójicamente, se habían convertido en obstáculos para impulsar dicho crecimiento”.⁷⁹

⁷⁸ Alex Ruiz, “Enseñanzas latinoamericanas para una crisis europea”. Serie *Documentos de Economía de “La Caixa”*, Núm. 25 (febrero), 2012, p. 6. Disponible en: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/51459/de25_esp.pdf (recuperado el 26/12/2012)

⁷⁹ Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes, “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neo-liberales en América Latina”, *Op. cit.*, p. 41.

Un detonante de la crisis de la deuda fue sin duda la recesión económica mexicana: “en agosto de 1982, México se quedó sin reservas y no podía pedir más préstamos, por lo que se vio forzado a declarar la moratoria de su deuda. En tan sólo unas semanas toda la región cayó en lo que posteriormente se conoció como la ‘crisis de la deuda’”.⁸⁰ Otra determinante fue la apreciación de la moneda estadounidense, debido principalmente a la crisis petrolera de inicios de la década. Para dimensionar la magnitud de la deuda de los países latinoamericanos en 1982, es necesario contrastarla con los montos de la década anterior. Así, a finales de 1970 la deuda total viva era de unos 29.000 millones de dólares; al terminar el año de 1978 había incrementado a 159.000 millones de dólares, un crecimiento anual acumulativo de alrededor del 24%. México y Brasil concentraban la mitad de la deuda en la región, y se trataba de deuda soberana en alrededor de un 80%.⁸¹

La experiencia del proceso inflacionista que generó la primera crisis petrolera lleva a adoptar políticas sumamente restrictivas. Las autoridades de Estados Unidos consideraban que para evitar la inflación había que restringir el incremento de la masa monetaria en circulación y aumentar el precio del dinero (del dólar), mediante la subida de tipos de interés. Así, “con las medidas restrictivas la moneda estadounidense se aprecia y con ello la deuda externa latinoamericana alcanza valores récord, debido a que los préstamos adquiridos – con los organismos internacionales– habían sido en dólares. Los países más endeudados fueron Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile; pues entre 1970 y 1980 su deuda aumentó en promedio siete veces”.⁸²

Gráfica

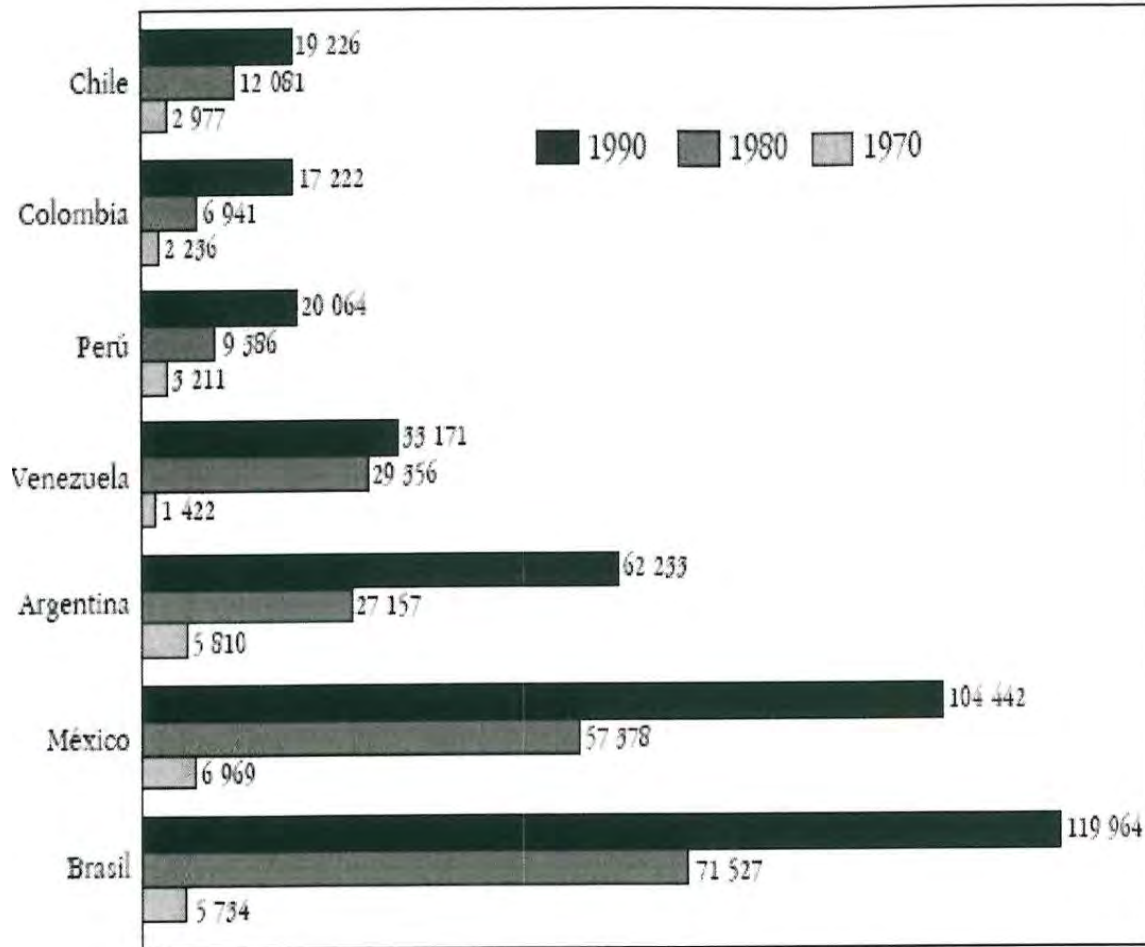
Evolución de la deuda externa en América Latina

(Millones de dólares)

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Álex Ruiz, “Enseñanzas latinoamericanas para una crisis europea”, *Op. cit.*, p. 6.

⁸² Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes, “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neo-liberales en América Latina”, *Op. cit.*, pp. 41-42.



Elaboración con datos de Eric Toussaint, "La crisis de la deuda en América Latina en los siglos XIX y XX". Tomada de Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes, "El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neo-liberales en América Latina", *Op. cit.*, p. 42.

Hacia finales de la década de 1980 era claro que la gran mayoría de los países de América Latina había fracasado en su modelo de desarrollo. El crecimiento basado en la sustitución de importaciones, impulsado desde la CEPAL, y la hostilidad hacia el capital extranjero originada en la teoría de la dependencia, manifestaron toda su inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa. El escenario era evidentemente caótico y su relación con la deficiente gestión de los EE.UU saltaba a los ojos: altos déficit públicos; mercados financieros reprimidos; mercados cambiarios artificialmente controlados; mercados

de bienes cerrados a la competencia mundial; restricciones a la inversión extranjera; empresas estatales ineficientes; rígidas relaciones laborales; y derechos de propiedad mal definidos. La relación entre este modelo de gestión económica y la recesión generalizada, la alta inflación y los problemas de la balanza de pago, no eran ya motivo de debate. Situación que era evidente para toda mente sensata.⁸³

2.2 La crisis del modelo de sustitución de importaciones y del crecimiento hacia adentro

Para muchos estudiosos de las Ciencias Sociales, desde la escuela monetarista hasta las Teorías de la Dependencia, la región latinoamericana ha logrado su desarrollo alternando diversas fases de crecimiento con estancamiento o crisis. De hecho, si alguna región del mundo ha ido en consonancia con el desarrollo del gran imperio del siglo XX, ésta ha sido precisamente América Latina. Más allá del *Destino Manifiesto* diseñado y concebido por los Estados Unidos para América Latina, lo cierto es que, a cada nuevo hito de desarrollo o crecimiento de nuestro países, han correspondido diversos programas de ajuste formulados desde el exterior, los cuales -en principio- estaban orientados a mejorar las condiciones económicas y sociales de los pueblos del subcontinente. En este mismo sentido, aunque la región no estuvo directamente involucrada durante los años de la gran depresión y posteriormente en la Segunda Guerra Mundial, la situación económica, política y social de Latinoamérica sí ingresó de manera definitiva en un nuevo orden internacional de carácter bipolar y en un programa de políticas de ajuste económico para el desarrollo que proponían fundamentalmente: la estabilización para las economías dañadas por la guerra.

En 1944, aún antes del término definitivo de la Segunda Guerra Mundial, se celebraron los famosos acuerdos de Bretton Woods, que darían lugar a todo el

⁸³ *Ibíd.*, pp. 42-43.

ordenamiento económico y financiero a nivel mundial. Dichos acuerdos estaban orientados hacia el logro de tres grandes causas: el desarrollo, la estabilidad financiera internacional y la liberalización del comercio. A la Conferencia celebrada en la región de los Grandes Lagos en los Estados Unidos de América asistieron 44 países; sin embargo, fue el mundo anglosajón, es decir, el Reino Unido y los EE.UU, los que llevaban el pensamiento económico predominante:

El objetivo principal de Bretton Woods era dar respuesta a los problemas monetarios y financieros que planteaba la reconstrucción económica –en especial la falta de liquidez que amenazaba las economías de los países europeos–, y lograr de esta manera que se evitaran eventuales convulsiones tanto como fuera posible. Dos fueron las estrategias que se sometieron a debate. En primer lugar los británicos, encabezados por John Maynard Keynes, propusieron crear un banco internacional que ofreciese créditos amplios con la única condición de que los eventuales países deudores no se mostraran permanentemente deficitarios. En segundo lugar, la delegación norteamericana sugirió, por un lado restablecer el patrón-oro como base del llamado “sistema monetario internacional”, lo que no incluía el papel que podían jugar ciertas monedas de reserva –especialmente la libra–, y por el otro, arbitrar algún tipo de institución financiera de ámbito internacional que ofreciera créditos en condiciones favorables, aunque algo más restrictivas que las propuestas por Keynes.⁸⁴

Al concluir la Segunda Guerra Mundial la estrategia estadounidense terminó por imponer sus ideas, y en los acuerdos de Bretton Woods quedó establecido el dólar como patrón de cambio a nivel planetario. Asimismo, el conflicto bélico mundial benefició al vecino del norte; producto de la acumulación de capital originada por una economía de guerra, los EE.UU se convirtieron en el principal acreedor de los grandes países europeos. Como todos sabemos, los acuerdos de Bretton Woods dieron lugar a la creación de los dos organismos financieros internacionales más importantes hasta nuestros días: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento conocido después como Banco Mundial.⁸⁵

⁸⁴ Jordi Casassas, *La construcción del presente: el mundo de 1848 a nuestros días*. España, Ariel, 2005, p. 547.

⁸⁵ “[...] con el propósito de ayuda a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital [de tal manera que] los préstamos a realizar por el

2.3 De la década perdida al Consenso de Washington

La crisis por la que atravesó el país de Getulio Vargas e Ignacio Lula Da Silva nos hace volver una vez más sobre las causas y motivos que han caracterizado a América Latina desde su surgimiento a la vida independiente. Entre otros aspectos, ha sido determinante la corrupción e impunidad que parecen ser: endógena, estructural y sistémica.

Cuando Lula Da Silva llega a la presidencia de Brasil, otros líderes de izquierda ya se encontraban gobernando en la región, como es el caso de Hugo Chávez en Venezuela; entonces se pensó que la izquierda posibilitaba nuevas alternativas, tanto de expresión política y ciudadana, como de esquemas de desarrollo distintos a la órbita del gran capital transnacional característico del siglo XXI.

América Latina es una región de grandes contrastes, no solamente referidos al ámbito de lo social, donde la lucha de clases ha atravesado por todos los sistemas políticos de la era moderna (monarquía, dictadura, anarquía, oligarquía), sino que además el curso de su desarrollo como región ha dado aportaciones fundamentales a la estructura internacional y a la convivencia entre las naciones.

América Latina es al mismo tiempo la zona de influencia del gran imperio del siglo XX: los Estados Unidos de América, así como la zona geográfica donde se han experimentado las más innovadoras experiencias de gobernabilidad en el planeta. Esta característica ha sido probablemente lo que explica muchas de las iniciativas que los Estados Unidos han tenido sobre la región, delimitando en

Banco habían de tener dos finalidades básicas: reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial, y ayuda al desarrollo –fomento– de los países subdesarrollados”. En: Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*. España, Alianza Editorial, 1999, pp. 129-130.

muchos momentos históricos la forma de su estructura sociopolítica así como su desarrollo.⁸⁶

El presente capítulo, en sentido estricto, versa sobre lo que se dio a conocer en el mundo entero como el Consenso de Washington en el año de 1989, como resultado de la Teoría Económica de John Williamson, distinguido economista del Institute for International Economics, para referirse al conjunto de recetas de políticas y estrategias de desarrollo durante los años 80, que fueron puestas en práctica en América Latina por las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de desarrollo) y por el gobierno de los Estados Unidos de América. Al respecto, Agustín Salvia señala que:

A comienzos de los años ochenta los países latinoamericanos ingresaron en un largo periodo de estancamiento por crecientes tasas de inflación y endeudamiento público, caídas de la inversión y de los salarios reales, y contracción del PBI, en particular del PBI industrial. En ese contexto, a principio de la década, no había ninguna propuesta explícita que planteara una relación clara entre los programas de reforma económica, crecimiento y equidad. Sin embargo, esta relación no era todavía un tema de preocupación. La crisis de la deuda ponía de manifiesto la existencia de desequilibrios macroeconómicos profundos que restringían las posibilidades de crecimiento de la región. La ola democratizadora de estos años trajo consigo cierta igualdad en términos del ejercicio de la ciudadanía. Las primeras políticas que se implementaron en ese momento se plantearon como objetivo central recobrar la estabilidad macroeconómica a través de medidas para reducir la inflación y disminuir el déficit de la balanza comercial y de las finanzas públicas. Para cerrar el déficit público, los gobiernos tuvieron que reducir gastos y/o aumentar ingresos con el consiguiente aumento de los impuestos y de los

⁸⁶ El primer suceso de memoria larga es el año 1947 con la fundación de la sociedad de Mont-Pélerin, conclave intelectual y plataforma ideológica desde la cual se difunde el pensamiento y las doctrinas neoliberales. En segundo lugar el año de 1973, fecha en la que existe un relativo consenso sobre el inicio de largo plazo de esta crisis, por ser el año del shock petrolero mundial. Sin embargo, como propone Perry Anderson, hablamos más exactamente del 11 de septiembre de 1973, (el mismo día del 11 de septiembre de 2001, es tocado por primera vez en su territorio los Estados Unidos de América), día en que se ejecuta el golpe de Estado contra el primer gobierno socialista elegido por voto popular en Chile (Salvador Allende), periodo que desencadena la oleada de dictaduras cívico-militares en el cono sur de Latinoamérica y el Caribe en el marco del Plan Cóndor. Este acontecimiento marca la nueva instalación de las bases del régimen económico-político neoliberal en la región. En: José Francisco Puello-Socarrás, "Neoliberalismo, Antineoliberalismo, Nuevo Neoliberalismo. Episodios y trayectorias económicas-políticas Suramericanas (1973-2015)". En: Luis Rojas Villagra, coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, Tendencias y Alternativas*. Paraguay, CLACSO, 2015, p. 21.

precios de los bienes y servicios que ofrecía el Estado. La reducción del déficit fiscal conllevaba además recortes presupuestarios que afectaban con frecuencia el gasto social. El restablecimiento de la estabilidad en las principales variables macroeconómicas normalmente estuvo asociado a periodos de recesión económica con altos costos sociales.⁸⁷

Así, a finales de la década de los años 80's, para América Latina John Williamson anunció su famoso decálogo, enumerando los requisitos indispensables para el crecimiento de la región latinoamericana con estabilidad y certidumbre económica.

Como todos sabemos dicho decálogo⁸⁸ consiste en:

1.- Disciplina presupuestaria. “Es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los miembros que desean obtener sus préstamos. También tuvo notable importancia en Washington, lo cual condujo al establecimiento de presupuestos equilibrados mediante la aprobación de la Ley Gramm-Rudman-Hollings en 1993. Dicha Ley está estrechamente relacionada con la disciplina fiscal, dando lugar a múltiples opiniones sobre el tema. Unos opinan que un déficit es aceptable siempre y cuando no desemboque en un incremento del ratio Deuda-PIB; otros defienden que un presupuesto equilibrado (o, por lo menos, un ratio Deuda-PIB que no aumente) debería ser la norma mínima a medio plazo, pero que los déficit y excedentes a corto plazo alrededor de esa norma, deberían ser bien acogidos, ya que contribuyen a la estabilización macroeconómica. Sin embargo, a pesar de las diferencias significativas en la interpretación de la disciplina presupuestaria en Washington, la mayoría de los miembros coincidió con que los grandes y

⁸⁷ Agustín Salvia, “Crecimiento, pobreza y desigualdad en América en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales”. *Revista de la Copppal. Cohesión Social y Desigualdad en América Latina y el Caribe*, Ceyds, 2014, pp. 1-2. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/R4308.pdf> (recuperado el 14/09/2015)

⁸⁸ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”. *Boletín económico de ICE*. Núm.2803 (abril-mayo). España, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2004, pp. 19-23. Disponible en: http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2803_19-38_4F750124143128257278CDB775B3F4F9.pdf (recuperado el 17/06/2015)

persistentes déficits fiscales constituían una fuente básica de trastornos macroeconómicos en forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales. No eran el resultado de ningún cálculo racional de beneficios económicos esperados, sino de una falta de valor u honestidad política para igualar el gasto público y los recursos disponibles para financiarlo”.

2.- Reorientación del gasto público desde los subsidios indiscriminados a la salud, la enseñanza primaria y la infraestructura. “Para reducir el déficit presupuestario, Washington optó por reducir los gastos más que por aumentar la recaudación tributaria. Se contemplaban tres categorías principales de gastos, esto es, las subvenciones, la educación y la sanidad. El objetivo de la reforma política respecto al gasto público, fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos”.

3.- Reforma fiscal encaminada a ampliar la base impositiva y a mantener tipos marginales moderados. “De acuerdo con lo dicho en el punto anterior, y a pesar de la existencia de un importante contraste de actitudes por parte de los miembros del Consenso, la mayor recaudación fue considerada por Washington como una alternativa inferior para remediar el déficit presupuestario en comparación con la reducción del gasto público. Sin embargo, la gran mayoría coincidió en que el método más adecuado para incrementar dicha recaudación tributaria hasta un nivel mínimo considerado como necesario, consistía en tratar de instaurar una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados (este principio fue la base de la reforma del impuesto sobre la renta en EE.UU en 1986)”.

4.- Liberalización financiera, sobre todo en lo relativo a los tipos de interés. “Según esta propuesta, los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales. En primer lugar, tenían que ser determinados por el mercado de

modo a evitar una asignación inadecuada de los recursos. En segundo lugar, debían ser positivos en términos reales para desincentivar las evasiones de capitales e incrementar el ahorro. El problema de esta medida residía en la posible contradicción de estos dos principios en época de crisis, como por ejemplo la que afectó al conjunto de América Latina a lo largo de gran parte de los años ochenta. La razón de esta contradicción, es que en época de recesión los tipos de interés determinados por el mercado tienden a ser excesivamente altos”.

5.- Fluctuación del tipo de cambio con respecto a los intereses de mercado.

“En Washington se propuso que los tipos de cambio fueran determinados por las fuerzas del mercado, sin embargo la opinión dominante era que, más que debatir sobre la forma de determinar el tipo de cambio, resultaba más importante tratar de que éste sea competitivo. Por consiguiente, la idea de liberalización de los flujos de capitales internacionales, como objetivo prioritario para un país importador de capital, que tendría que retener el propio ahorro para la inversión nacional, fue poco aceptada”.

6.- Apertura comercial al capital extranjero y transnacional. “Para Washington, otro elemento importante para una política económica orientada hacia el sector exterior era la liberalización de las importaciones. El acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional. Se pensaba que lo ideal era una situación en la que el coste en recursos nacionales para generar o ahorrar una unidad de divisa fuera igual entre industrias de exportación e importación en competencia. Con carácter general, este ideal de libertad comercial está sujeto a dos requisitos. Primero, la protección sustancial de las industrias nacientes, aunque ésta deba ser estrictamente temporal, y acompañada de un arancel general moderado como mecanismo para ofrecer una tendencia hacia la

diversificación de la base industrial sin amenazas de importantes costes. Segundo, el establecimiento del calendario a seguir, pues no es aconsejable que una economía muy protegida se deshaga de toda su protección sin un periodo de transición. Sin embargo, este punto quedó sin una formulación clara debido a la diferencia de opiniones entre los miembros del Consenso, mientras que unos pensaban que la liberalización de las importaciones debía seguir estrictamente un calendario predeterminado, otros opinaban que dicha liberalización tenía que realizarse a un ritmo acorde con el estado de la balanza de pagos del país en cuestión”.⁸⁹

En 1986 frente a las presiones de distintos países, fundamentalmente Estados Unidos y la Comunidad Europea, y después de muchos años de resistencia, nuestro país decidió ingresar al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT por sus siglas en inglés, constituyendo esta decisión uno de los primeros pasos de lo que sería el modelo de crecimiento económico en nuestro país para el futuro.⁹⁰

7.- Liberalización de la inversión extranjera directa. “Como acabamos de exponer, la liberalización de los flujos financieros extranjeros no fue una prioridad

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Al incorporarse México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, GATT, se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia, a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y a reducir el arancel máximo a 50% (que en 1988 ya había descendido a 20%). No obstante, los términos del acuerdo le permitían a nuestro gobierno conservar temporalmente licencias de importación en algunos productos agrícolas y otros bienes sujetos a programas de promoción industrial. En: Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. “Las reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999”. *Reformas Económicas*. Núm.67, 2000, p. 17. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2000/S2000584.pdf> (recuperado el 19/12/2017). Como se puede inferir, en ese foro de negociaciones internacionales se pretendía reducir o eliminar las barreras arancelarias (impuestos) y no arancelarias: cuotas, como también una de sus modalidades: las licencias, así como resolver las controversias entre los países miembros, ya que era un tratado internacional que regulaba el comercio mundial. En Genaro Sánchez Barajas. *Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*. España, EUMED: Universidad de Málaga, 2009, pp. 40-41. Es pertinente destacar que uno de los más grandes negociadores mexicanos y quien estuvo a cargo de las negociaciones directas para el ingreso de nuestro país al GATT, fue el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el licenciado Abel Garrido.

importante en el Consenso de Washington, aunque una actitud restrictiva, limitadora de la entrada de la inversión extranjera directa (IED), fuera considerada como una insensatez. Se pensaba que dicha inversión podía aportar capital, tecnología y experiencia mediante la producción de bienes necesarios en el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones. El que se viera reducida en algunos casos, fue debido a la existencia de un nacionalismo económico, totalmente desaprobado por Washington, salvo en excepcionales ocasiones.

Por otra parte, se pensaba que la IED podía igualmente promoverse mediante canjes de obligaciones por acciones, lo cual podía permitir además reducir la deuda. Esto generó diversas disyuntivas en torno a si había que subsidiar la IED o si la inversión subvencionada tenía que ser adicional. Sin embargo, el punto considerado más preocupante por sectores como el FMI, fueron las consecuencias que hubiera podido implicar un incremento de la expansión monetaria nacional”.

8.- Privatización de empresas públicas. “La privatización puede ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo, gracias a los ingresos derivados de la venta de la empresa, como a largo plazo, puesto que el gobierno ya no tiene que financiar la inversión necesaria. Por otra parte, el fundamento de la idea de privatización se basa en que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales. Esto es debido a que los directivos tienen un interés personal directo en los beneficios de la empresa, lo cual les incentiva a alcanzar la mayor eficiencia posible para maximizar sus beneficios propios. A pesar de que esta creencia fuera durante mucho tiempo una política de fe en Washington, la privatización solamente se enfatizó a partir de 1985, tras la proclamación del Plan Baker, es decir, cuando recibió el impulso oficial norteamericano con el apoyo del FMI y el BM para fomentar la privatización en el mundo y particularmente en América Latina”.⁹¹

⁹¹ Ramón Casilda Béjar, “América Latina y el Consenso de Washington”, *Op. cit.*, p. 22.

El caso de nuestro país fue especialmente emblemático, ya que durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado se vendieron y liquidaron las principales empresas del Estado en áreas fundamentales como comunicaciones, energía, minería, entre otros; a excepción hecha de la gran paraestatal de petróleos mexicanos, la cual desde la expropiación ha sido la mayor fuente de ingreso para el sector público y el principal bastión del desarrollo económico y social hasta nuestros días.

9.- Desregulación, es decir, la eliminación de barreras a la entrada y salida en los mercados de trabajo y de productos. “La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia, y particularmente en América Latina, donde se hallaban las economías de mercado más reguladas del mundo, que estaban principalmente gestionadas por administradores mal pagados y fácilmente corruptibles. Los principales mecanismos de regulación, fueron controlar los establecimientos de las nuevas compañías y de las inversiones, restringir la entrada de inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etcétera. Es interesante anotar que la actividad productiva estaba regulada de diferentes modos, mediante la legislación vigente, por medio de decretos del gobierno, o la vía de toma de decisiones sobre casos puntuales. Esta práctica era la más difundida en Latinoamérica, la cual fomentó oportunidades de corrupción a la vez que discriminaba a las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo y de estabilidad social”.

10.- Garantizar los derechos de propiedad privada. “A finales de la década de los 80, en América Latina, los derechos de propiedad eran muy inseguros, lo cual contrastaba con el que estuvieran tan firmemente implantados en Estados Unidos; por ello, Washington optó por implantar unos derechos firmemente establecidos y garantizados. Desde otra perspectiva, otros autores optaron por sintetizar estas

medidas, siendo el caso de Stanley Fisher, que resumió las propuestas en los siguientes cuatro puntos fundamentales:

- En primer lugar, observó que dichas propuestas se centraban en que no sólo se debía enfatizar sobre la política fiscal, sino que los tipos de cambio también tenían que ser considerados como un elemento competitivo crucial; en otras palabras, notó que uno de los principales fines del Consenso era alcanzar un marco económico equilibrado y estable.
- Seguidamente, advirtió, que las líneas generales argumentadas por Williamson indicaban que se propugnaba un sector público eficiente y un gobierno de menor tamaño, esto es, una reforma fiscal acompañada de revisiones del gasto público
- El tercer tema en el que resumió las propuestas es el establecimiento de un sector privado eficiente y en expansión. Esto implica una creciente competencia dentro del país, es decir, una orientación hacia el exterior tanto en materia de importaciones como de exportaciones.
- Finalmente, el cuarto punto consiste en la puesta en práctica de políticas de lucha contra la pobreza. Éstas ya estaban adquiriendo una creciente importancia gracias a varios programas médicos y educativos, así como a los subsidios alimenticios dirigidos a grupos específicos, y que ayudaron a la reducción del número de pobres en los países beneficiarios de dichas acciones”.⁹²

Es pertinente destacar que una de las políticas más apreciadas dentro de la plataforma ideológica del Consenso de Washington y de su creador Williamson, fue precisamente la **procuración de políticas alimenticias y de la salud como mecanismos para mejorar las condiciones sociales de grandes grupos humanos y luchar contra la pobreza**. Esto lo señalo expresamente porque es la forma en que se vincula el presente capítulo con el acápite tres de la investigación

⁹² *Ibíd.*, p. 23.

doctoral, al privilegiar a la seguridad alimentaria como condición *sine qua non* del desarrollo con inclusión.

Como se puede observar, las propuestas estaban claramente orientadas hacia el exterior, con la expansión de la economía de mercado, con gran presencia del capital financiero internacional en América Latina. Por ello, se recomendaba que sería preferible dejar las monedas de la región al arbitrio de un tipo de cambio real competitivo, en lugar de aspirar a los llamados tipos fijos de cambios, característicos del modelo de desarrollo estabilizador.

Dicho de otra manera, si en las cuatro décadas pasadas se trataba de lograr un crecimiento hacia adentro, a partir de entonces, y aun antes, como fue el caso de nuestro país, -Chile y Brasil-, había que lograr un crecimiento hacia afuera, de acuerdo a los nuevos intereses del gran capital y del modelo global de producción y consumo.

En definitiva, consideramos el Consenso de Washington como el resultado de una profunda evolución de las ideas, que reflejó la vigencia progresivamente generalizada de una filosofía basada en los principios fundamentales de democracia y de la libertad: dando predominio a los derechos individuales frente a los colectivos. Adviértase que las políticas de reforma propuestas fueron aplicadas en toda América Latina en ocasiones minuciosamente, en otras parcialmente, y voluntariamente en otros países en desarrollo; sin embargo, se constata, iniciado el siglo XXI: que los resultados generalmente obtenidos han sido más bien desalentadores.⁹³

Al respecto, es conveniente destacar que el llamado Consenso de Washington fue pensado fundamentalmente para dar viabilidad y crecimiento a las economías latinoamericanas, después de las difíciles circunstancias que prevalecieron en esos años en la región; aunque posteriormente constituyó el

⁹³ *Ibíd.*

conjunto de medidas que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno de los Estados Unidos de América y el gran capital financiero transnacional, impulsaron en todos los países en desarrollo. En trabajos anteriores⁹⁴ he señalado que a la caída del Muro de Berlín en 1989, y a la desaparición del mundo bipolar y al término de la llamada Guerra Fría, una vez erradicado en el mundo el fantasma del comunismo, las grandes economías con Estados Unidos a la cabeza habrían de preocuparse por establecer de manera definitiva y por profundizar el trípode sin el cual es impensable el desarrollo del capitalismo hasta sus fases superiores, a saber:

- 1.- La profundización y mejoramiento de las relaciones comerciales a nivel global.
- 2.- La promoción de la democracia como único sistema político viable.
- 3.-La promoción y difusión de los derechos humanos en el mundo, fundamentalmente en la concepción occidental.

De hecho, las reformas que suponía el Consenso de Washington fueron implementadas en México algunos años antes de que fueran lanzadas al conocimiento internacional. El *Plan Nacional de Desarrollo* pensado por primera vez al comienzo del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, ya contemplaba indicadores importantes sobre el nuevo papel del Estado en la vida económica y social de nuestro país.

Asimismo, el temblor de 1985, que afectó de manera importantísima a la gran Ciudad de México, puso de manifiesto los límites del gobierno mexicano y del desgaste que se había producido en años anteriores, particularmente con respecto a las finanzas públicas y al diezmado gasto social, ya que éste fue incapaz de acertar a dar una respuesta inmediata y positiva a este lamentable fenómeno

⁹⁴ Fuensanta Medina Martínez, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, *Revista de El Colegio de San Luis*. Vol. II. Núm.3 (enero-junio), México, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 2018-236; y “La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad”, *De Raíz Diversa*. Vol. 2. Núm.3 (enero-junio), México, UNAM, 2015, pp. 161-197.

natural. Fue la sociedad civil la que respondió de manera más asertiva en aquellos difíciles momentos, creciendo así la participación ciudadana y la conciencia de que el modelo político mexicano seguido por los gobiernos posrevolucionarios había entrado en una crisis de grandes dimensiones y que trajo aparejada su transformación definitiva.

Las reformas aconsejadas por el Consenso de Washington partían del supuesto de que la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural (primera generación de las llamadas reformas estructurales) repercutirían favorablemente sobre el crecimiento de la economía, sobre el empleo y por lo tanto sobre el desarrollo.

2.4 Las nuevas reformas estructurales y el embate definitivo del neoliberalismo

Consideramos importante destacar dos acontecimientos que durante los años setenta del siglo XX crearon las condiciones para la instalación de regímenes neoliberales en América Latina. Nos referimos al golpe de Estado en contra del gobierno socialista de Salvador Allende en septiembre de 1973 y la crisis originada por el aumento en los precios del petróleo en ese mismo año. La instalación del gobierno militar de Augusto Pinochet en Chile significó en términos económicos y políticos la implementación de reformas en materia económica y social que más tarde se extenderían a otras dictaduras cívico-militares en la región, principalmente en aquellas que integraron la Operación Cóndor.⁹⁵ Los llamados Chicago's Boys, junto con las élites neoliberales en sus respectivos países,

⁹⁵ El juez paraguayo José Agustín Fernández y el ex preso político Martín Almada encontraron en diciembre de 1992 un archivo policial que daba cuenta de la cooperación entre los servicios de inteligencia de los EE.UU con los gobiernos militares de Brasil, Bolivia, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. El acervo documental, nombrado por la prensa paraguaya como el "Archivo del horror", se constituía en ese momento en la principal fuente de información que comprobaba la existencia de la Operación Cóndor. En: Fabiano Farias de Souza, "Operacao Condor: Terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas", *AEDOS. Revista do corpo discente do PPG-História da UFRGS*, núm.8, vol.3, Rio de Janeiro, Junho 2011, pp. 159-160.

asumieron el papel protagónico de un proceso que se extendió en la región, para migrar posteriormente al resto de los países de Europa.

Es posible identificar una primera fase de reestructuración económica en Sudamérica que inicia en los primeros años de la década de los setenta y se extiende hasta mediados de los años ochenta. La imposición de un nuevo modelo de acumulación del capital se dirigió principalmente a reducir al mínimo los Estados de bienestar, a través de la instauración de gobiernos militares o autoritarios. La represión desatada en contra de los opositores a tales medidas económicas tuvo un alto costo en pérdidas de vidas humanas, violación a los derechos humanos, persecución política, privación de la libertad y destierro de miles de personas. En términos generales, se observó durante esta primera etapa de gobiernos autoritarios una reducción en el salario real, disminución de impuestos al capital, drástica apertura comercial de las economías, reducción de los aranceles a las importaciones y liberalización de los flujos financieros.⁹⁶

Pero el mayor foco de atención para las administraciones de Jimmy Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989) lo ocuparon las guerras revolucionarias en América Central. El triunfo de la revolución sandinista en 1979 alertó a los norteamericanos de la posibilidad de que en El Salvador y Guatemala se experimentaran cambios de gobierno en contra de sus intereses geoeconómicos. Es durante la gestión de Reagan que son destinados fuertes recursos económicos y militares para contener el avance del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y emprender una guerra en contra de los sandinistas en Nicaragua. En este mismo sentido, la injerencia norteamericana en la guerra civil en Guatemala fue a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés). A pesar de ser derrotados los contras por los sandinistas hacia finales de la década de los ochenta, la guerra de contrainsurgencia experimentada en Nicaragua fue un factor determinante en la

⁹⁶ Antonio Elías, "La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur". En: Luis Rojas Villagra, coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, CLACSO, 2015, p. 46.

pérdida de las elecciones para los sandinistas en 1990. Por su parte, en El Salvador y Guatemala la guerra civil persistía sin posibilidad de triunfo para la guerrilla o el gobierno.

Una segunda fase de expansión neoliberal está comprendida entre mediados de la década de los ochenta y los últimos años de los noventa. La democratización de la región, impulsada por los EE.UU desde finales de los años setenta⁹⁷, así como la crisis derivada de la deuda externa en varios de estos países, fueron dos factores que determinaron el impulso de políticas económicas que más tarde cobraron forma en el llamado Consenso de Washington. Entre las premisas planteadas en dicho programa encontramos la apertura externa de la economía, considerada como la única vía de crecimiento para los países, y la convergencia de las economías como mecanismo de crecimiento. En los años noventa, la integración regional en América Latina cobra nuevos impulsos por las directrices impulsadas en el decálogo de Washington. En 1991 los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una zona de libre comercio y complementación productiva regida por aranceles comunes, con el objetivo de lograr una integración económica, social y cultural. En esta misma década es replanteado el Pacto Andino, nacido del Acuerdo de Cartagena en 1969, para constituirse en 1996 en la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración. Con la participación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se crea una zona de libre comercio. Durante esta década se experimentan distintos proyectos de integración regional que propiciaron una acelerada liberalización comercial, tanto en los países que integraron la Comunidad Andina como el MERCOSUR.

⁹⁷ En mayo de 1977, el Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos y Coordinador de la Alianza para el Progreso, Terence A. Todman, realizó una gira por cuatro países sudamericanos: Colombia, Venezuela, Brasil y Bolivia. En este último país, el enviado del presidente norteamericano, Jimmy Carter (1977-1981), expresó que la nueva administración de su país realizaría preferentemente una cooperación con aquellos países con gobiernos democráticos. "Enviado de Carter llega hoy a La Paz", *El Diario*, La Paz, Bolivia, 14 de mayo de 1977, primera plana. "Enviado de Carter espera sostener conversaciones francas y amigables", *Presencia*, La Paz, Bolivia, 15 de mayo de 1977, primera plana. "Enviado de Carter: EE.UU dará preferencia a países con regímenes democráticos", *Presencia*, La Paz, Bolivia, 17 de mayo de 1977, primera plana.

Las acciones emprendidas por el gobierno de los EE.UU para la integración económica de Norteamérica lograron concretarse en octubre de 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El área comercial recién conformada tenía como base el acuerdo bilateral firmado por los gobiernos de EE.UU y Canadá en 1989. La trascendencia del TLCAN residía en que se constituía en “uno de los dos mayores bloques comerciales del mundo, con una población de 370 millones y una producción económica combinada de 6 billones de dólares, un poderoso rival para la Unión Europea”.⁹⁸ El optimismo generado por la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 impulsó al régimen de Bill Clinton (1993-2001) a contemplar un proyecto de integración continental de mayor alcance. En la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, que contó con la asistencia de 34 jefes de Estado, se buscó con poco éxito discutir la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, se acordó la integración de grupos de trabajo que estudiarían las condiciones en las que se encontraban las relaciones comerciales y evaluarían las posibilidades de un área comercial continental.

En esta segunda fase, el Multilateralismo se constituyó en una parte importante de la apertura comercial llevada a cabo durante esos años. Dicho esfuerzo se concentró en las negociaciones para establecer una política de aranceles y liberalización de mercados a nivel mundial. Conocidas como la Ronda de Uruguay, las conversaciones dieron inicio en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986, para concluir en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994. Un total de 123 países respaldaron alrededor de 60 acuerdos comprendidos en una estructura de seis partes principales: un acuerdo general (acuerdo por el que se establece la OMC); acuerdos con respecto a cada una de las tres amplias esferas de comercio abarcadas en la OMC (bienes, servicios y propiedad intelectual;

⁹⁸ Gary Prevost y Robert Weber, “El Área de Libre Comercio de las Américas en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 5. Núm.10. Sevilla, 2003, p. 6.

solución de diferencias; y exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos).⁹⁹

Es importante observar el cambio de percepción que se presenta ante la creciente globalización de la economía, mientras en la década de los ochenta los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en el proceso de integración; es decir, se les consideraba más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que a la exportación por su carácter limitado en comparación con los grandes mercados. Para la década de los noventa se plantea que los acuerdos de integración pueden ser compatibles y funcionales para lograr crecientes niveles de competitividad comercial. Tanto los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo coincidían en que “los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”.¹⁰⁰ En consecuencia, durante la década de los noventa se suscribieron una diversidad de acuerdos de comercio preferencial y se incentivaron la formación de zonas de libre comercio recíproco, uniones aduaneras y mercados comunes.

Por su parte, acorde con los ímpetus de apertura comercial, la CEPAL pugnó en la década de los noventa por un “regionalismo abierto”, concebido como la conciliación entre “la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general”. Entre los objetivos del regionalismo abierto se encontraban la compatibilidad de las “políticas explícitas de integración” con “las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”.¹⁰¹

⁹⁹ OMC, “Entender la OMC: los acuerdos”, (s/f). Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm (recuperado el 07/01/2018)

¹⁰⁰ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 1994, p. 5.

¹⁰¹ *Ibíd.*, pp. 8 y 13.

Antes de finalizar la década de los noventa, “más de 15 mil millones de dólares de deuda externa habían sido retirados mediante conversiones de deuda por capital en privatizaciones de empresas de propiedad estatal en Argentina, Brasil y México”.¹⁰² Por su parte, en la escena política latinoamericana varios presidentes afines al decálogo de Washington asumieron las riendas de sus países de cara a la última década del siglo XX: Fernando Collor de Mello en Brasil (1990-1992); Carlos Saúl Menem en Argentina (1989-1999); Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989-1993), y Patricio Aylwin en Chile (1990-1994).

Tras la promulgación del Consenso de Washington en 1989, América Latina experimenta un proceso de luchas sociales y populares en contra del proyecto hegemónico capitalista expresado en el neoliberalismo. De acuerdo con Puello-Socarrás, se inaugura en la región un episodio histórico contencioso que inicia con la revuelta venezolana conocida como “El Caracazo” en 1989; a la que le seguirá en 1994 la insurrección neozapatista en Chiapas. Una cascada de movilizaciones tendrán lugar en la primera década del siglo XXI: las “Guerras del Agua” en el 2000 y “El Gas” en el 2003 en Bolivia; las rebeliones populares en Argentina (2001) y Ecuador (2005); las protestas sociales en Chile (2006), Colombia (2008), Paraguay (2013); en Brasil (2013) y Perú (2015).¹⁰³

Un tercer momento de la expansión neoliberal tiene lugar a partir del inicio del siglo XXI con las reformas institucionales de segunda generación. Luego de comprobarse que el Consenso de Washington no había cubierto los objetivos esperados, era necesario encontrar una salida a los limitados resultados del modelo. La solución residía en reformar el marco institucional heredado del modelo proteccionista y estatista para coadyuvar en el buen funcionamiento del

¹⁰² Gary Prevost y Robert Weber, “El Área de Libre Comercio de las Américas en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, *Op. cit.*, p. 5.

¹⁰³ José Francisco Puello-Socarrás, “Neoliberalismo, Antineoliberalismo, Nuevo Neoliberalismo. Episodios y trayectorias económicas-políticas Suramericanas (1973-2015)”. En: Luis Rojas Villagra, coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, CLACSO, 2015, pp. 28-29.

nuevo sistema. A través del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se profundiza el papel central de las empresas transnacionales en la economía. En alianza con las élites locales, el gran capital dejó fuera al Estado como productor de bienes y lo colocó como agente promotor y regulador. De manera que en el presente siglo se asiste a “la ocupación física de los territorios para sostener la división internacional del trabajo que dé continuidad y permanencia al histórico papel del continente como proveedor de materias primas que son propiedad de empresas extranjeras: una colonización sin banderas”.¹⁰⁴ Sin embargo, los gobiernos que aplicaron las directrices del Consenso de Washington sufrieron un revés electoral por organizaciones políticas de izquierda, con amplia participación de trabajadores y pueblos originarios. Lo anterior se observó principalmente en países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Pero la idea de conformar un área comercial en el Continente Americano se mantuvo en la agenda de la Casa Blanca. Luego de diez años de negociación entre los representantes comerciales de los 34 países que asistieron a la Cumbre de las Américas en 1994, el gobierno de los EE.UU intentó llevar adelante el proyecto de integración continental llamado el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el marco de la IV Cumbre de Mar del Plata, realizada en Argentina en el 2005, el entonces presidente George W. Bush, junto con sus homólogos de México, Canadá, Panamá y Trinidad y Tobago, se esforzó en someter a discusión en la Cumbre el proyecto del ALCA. La oposición de algunos presidentes americanos a tratar el tema de libre comercio encabezado por los EE.UU, sumado a las fuertes protestas sociales expresadas en la III Cumbre de los pueblos, descarriló las pretensiones del gobierno de Bush. Aún antes del triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela (1998), Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil (2002) y Lucio Gutiérrez en Ecuador (2002), se manifestaban serias dudas de las pretensiones comerciales y de inversión promovidos por los EE.UU.

¹⁰⁴ Antonio Elías, “La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur”, *Op. cit.*, p. 50.

La incertidumbre mostrada por diferentes gobiernos latinoamericanos residía en el peligro de que los estadounidenses sólo buscaran comerciar sus productos e invertir en los países de la región sin brindar el mismo trato comercial.

Es de destacarse el impacto que ha tenido en América Latina la emergencia comercial de China, lo que ha significado nuevas opciones de intercambio comercial, antes hegemónicas por los EE.UU y Europa. Los beneficios experimentados, principalmente para los países sudamericanos, de comerciar con el gigante asiático, fueron observados en un mejoramiento en los precios de sus materias primas, un incremento de las exportaciones de la región, disminución de su deuda externa, aumento de las reservas monetarias, disminución de la pobreza y altas tasas de crecimiento. Adicionalmente, entre los beneficios que fueron reportados de su comercio con China se encontraron una reducción de las exportaciones sudamericanas a los EE.UU de 30% a 18% entre el 2000 y el 2011, en tanto que las importaciones de los EE.UU a Sudamérica se redujeron de 55% a 30%. En una década, China pasó a ser el primer mercado de exportación para Brasil, Perú y Chile, mientras una segunda opción de ventas para Argentina, Paraguay y Uruguay.¹⁰⁵

A pesar del revés sufrido por el gobierno estadounidense, sus pretensiones de integración económica siguieron otros cauces. A esto se debe el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico integrada por Chile, Colombia, Perú y México. Luego de la firma del “Acuerdo Marco” que constituía formalmente dicha Alianza en junio de 2012, se procedió a la construcción de un área de integración, y así avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus miembros. Al constituirse las cuatro economías en un mercado de 1.9 billones de dólares y 207 millones de habitantes, se pretendía que la Alianza fuera una plataforma de articulación política e integración económica y

¹⁰⁵ Gustavo Fernández, “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”. En: *Nueva Sociedad*. Núm.246 (Julio-Agosto). Argentina, Fundación Friedrich Ebert, 2013, p. 82.

comercial, con proyección en Asia y el Pacífico.¹⁰⁶ En el mismo sentido se contempló la integración de Chile, Perú y México al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), firmado en febrero de 2016.¹⁰⁷

Un proyecto de integración que buscó otras vías de cooperación regional fue el de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en el 2004. Dicha Alianza intentó convertirse en una alternativa a las políticas integracionistas de corte neoliberal para la región. Sin embargo, la colaboración y complementariedad económica, política y social planteada con el ALBA no logró consolidarse como un proyecto alternativo.

En el 2008 fue creada la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un proyecto de integración regional sudamericana con énfasis en lo cultural, económico, social y político.¹⁰⁸ Con la participación de doce países de la región, se planteó la eliminación de la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, incrementar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías existentes.

En relación a la integración comercial de América Central, en noviembre de 2011 fue firmado un tratado de libre comercio entre México y Centroamérica. El

¹⁰⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2012, p. 12.

¹⁰⁷ "Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Antecedentes y negociaciones". Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_s.ASP (recuperado el 30/05/2018)

¹⁰⁸ Los antecedentes de UNASUR se remontan a diciembre de 2004, fecha en que se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Cuzco, Perú. El propósito de la CSN era la integración de los procesos regionales desarrollados por el MERCOSUR y la Comunidad Andina. En los dos años siguientes se efectuaron reuniones de Jefes de Estado en Brasil (septiembre de 2005) y Bolivia (diciembre de 2006). Producto de ambos encuentros es que se logra avanzar en el establecimiento de una agenda común en la región. Es en abril de 2007 que los Jefes de Estado reunidos en la Isla Margarita, Venezuela, en el marco de la Cumbre Energética Suramericana, respaldan la transformación de la Comunidad Suramericana de Naciones en la Unión de Naciones Suramericanas. Junto con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR, en mayo de 2008 se designa como sede permanente de la Secretaría General la Ciudad de Quito, Ecuador, y la Ciudad de Cochabamba, Bolivia, como recinto del Parlamento. En: UNASUR, "Historia UNASUR", (s/f). Disponible: <http://www.unasursg.org/es/historia> (recuperado el 15/01/2018)

nuevo acuerdo reemplazaba los tratados bilaterales que hasta ese momento tenían los cinco países: México y Costa Rica, México y Nicaragua, México y El Salvador, Guatemala y Honduras. Entre los objetivos del nuevo tratado se encontraron: fomentar la utilización de insumos intrarregionales, y reducir los costos administrativos para las empresas con el propósito de alcanzar mayores beneficios de preferencias arancelarias. Con dicho instrumento se logró crear un espacio económico ampliado, con un producto interno bruto de casi 1.3 billones de dólares, una población de más de 150 millones de habitantes y una estrecha vinculación productiva y comercial con los EE.UU.¹⁰⁹

Actualmente la expansión del capitalismo apunta hacia espacios que aún permanecen bajo control estatal, así como la creación de una nueva estructura institucional que responda a los requerimientos del capital transnacional. A través de tratados plurilaterales de nueva generación, como el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés), impulsado por los EE.UU y la Unión Europea al iniciar el 2013, se busca liberalizar el comercio, la inversión de servicios y aplicar normas regulatorias favorables al capital en todos los sectores, incluyendo servicios públicos.¹¹⁰ Aún en proceso de negociación, se han incluido los siguientes sectores: servicios financieros; servicios TIC (incluyendo telecomunicaciones y comercio electrónico); transporte marítimo; transporte aéreo; servicios de entrega competitivos; energía; servicios profesionales; entrada temporal de personas de negocios; y compras de sector público.¹¹¹ Entre marzo de 2013 y noviembre de 2016 se han efectuado 21 rondas de negociación del TISA, en las que participan 23 integrantes de la OMC. Los países

¹⁰⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*. Op. cit., pp. 91-92.

¹¹⁰ Antonio Elías, "La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur", Op. cit., pp. 55-56.

¹¹¹ SICE-OEA, "Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA)", (s/f). Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/TISA/TISA_s.ASP (recuperado el 15/01/2018)

latinoamericanos que han asistido a tales encuentros son Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú.¹¹²

2.5 Neoliberalismo, Desarrollo Humano, Seguridad Humana y Seguridad Alimentaria

Mientras en los años noventa los acuerdos comerciales impulsaban el modelo neoliberal en el mundo, se advierte un cambio significativo en la concepción de seguridad vigente durante la segunda posguerra. El grado de vinculación comercial y política entre los Estados, así como la creciente interconexión tecnológica, mostraba una disparidad en los resultados relativos a la pobreza, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Ante el nivel de pobreza experimentado en diferentes países del mundo, el enfoque de seguridad estatal es desplazado para concentrarse en la vida y la dignidad humana. La pobreza pasó a considerarse como la principal amenaza para la seguridad de los países debido a la multiplicidad de afectaciones que ocasiona en el individuo y la sociedad. Al establecerse que un conjunto de problemas de salud, ambientales, actividades ilícitas, falta de oportunidades, desempleo, adicciones, etc., son experimentados en diferentes partes del mundo, y tienen su origen o están vinculados con la pobreza, estamos ante una emergencia no sólo estatal sino global. La atención a esta compleja tarea, de acuerdo con la ONU, debe tener como principal objetivo reducir los índices de pobreza en el mundo, para garantizar un desarrollo óptimo de las capacidades humanas.

El cuestionamiento que realiza la Agencia para el Desarrollo (PNUD) de Naciones Unidas en 1990, a través de su *Informe de Desarrollo Humano*, al sistema económico vigente en esos años, al privilegiar el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y los ingresos comerciales, mostraba la incapacidad de los gobiernos para atender las carencias sociales. La conclusión expresada por la ONU era contundente: el crecimiento económico no se expresa en seguridad para

¹¹² European Commission, "Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)", (s/f). Disponible en: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_es.htm (recuperado el 15/01/2018)

los individuos, al no mejorar su calidad de vida ni ofrecer oportunidades de desarrollo. De acuerdo con esta aseveración, la seguridad de las personas no puede estar dissociada del crecimiento económico y el desarrollo humano. El informe del PNUD expresa que el desarrollo humano es un proceso encaminado a la ampliación de un conjunto de oportunidades para los individuos: una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de la vida decente.¹¹³ Es importante tener en cuenta la diferencia entre dos conceptos interrelacionados: desarrollo humano y seguridad humana. Mientras el concepto de desarrollo humano es más extenso y está referido a la ampliación de las opciones de que dispone la gente, la seguridad humana “significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”.¹¹⁴

Cuatro años más tarde, el *Informe de Desarrollo del PNUD de 1994* alertaba acerca de las condiciones de vida existentes en gran parte de los países en vías de desarrollo; una situación que los colocaba como sociedades vulnerables al verse amenazadas en su integridad y desarrollo. Por tanto, en palabras del PNUD, la seguridad humana buscaba garantizar entre los individuos la existencia de una seguridad personal, alimentaria, en salud, política, al medio ambiente, económica y de la comunidad.¹¹⁵ Así, contar con un entorno favorable para el desarrollo de las personas repercute de forma positiva en la evolución de las sociedades. Del listado de los siete componentes que requieren garantizarse para la existencia de la seguridad humana, se encuentra la seguridad alimentaria; esta última objeto de nuestro estudio para el caso mexicano, analizado con mayor detalle en los apartados siguientes. Apuntaremos que la seguridad alimentaria comprende dos aspectos importantes en relación a los alimentos básicos a disposición del ser humano: por una parte la existencia de un abasto suficiente de

¹¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo Humano, Informe 1990*, Bogotá, PNUD, 1990, p. 33.

¹¹⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 26-27.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 28.

los productos y, por el otro, que su acceso a ellos sea inmediato, ya sea a través de su cultivo o compra.¹¹⁶

A partir de identificar que la seguridad de los individuos se encuentra amenazada ante los altos índices de pobreza, desigualdad, escasas oportunidades de acceso a la educación, falta de servicios de salud, enfermedades mortales, inestabilidad de los mercados, etc., las Naciones Unidas emiten la *Declaración del Milenio* en septiembre de 2000, un conjunto de ocho objetivos que los países deben atender para alcanzar el desarrollo humano: erradicación de la pobreza, lograr enseñanza primaria universal, promover igualdad entre géneros, reducción de mortalidad en niños menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir enfermedades, garantizar sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.¹¹⁷

La Cumbre del Milenio llevó a los países del mundo y a las instituciones encargadas de promover el desarrollo a comprometerse en elevar la calidad de vida en los países más pobres a partir de los *Ocho Objetivos del Milenio*. De acuerdo con las concepciones de desarrollo y seguridad humana formuladas en la década anterior, mientras existan seres humanos que no alcancen un bienestar en todas las esferas de su vida, se está ante un problema que puede escalar a nivel mundial.

Para el caso particular de América Latina, le fue delegado a la CEPAL el seguimiento de los *Objetivos del Milenio*. La valoración realizada por la CEPAL establece que en relación a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre han resultado insuficientes las acciones emprendidas, de manera que existen pocas probabilidades de cumplir las metas para el 2015. El panorama general de la región para brindar seguridad económica a sus habitantes es de un alto índice de desempleo, pobreza, empleo informal, ausencia de oportunidades, etc. La

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 34.

¹¹⁷ ONU, "Declaración del Milenio de las Naciones Unidas". Cumbre del Milenio 2000. *Op. cit.*

seguridad alimentaria guarda una relación directa con el ingreso económico y el desempleo, situación que dificulta la adquisición de la canasta básica. Por su parte, al existir un elevado número de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza, los servicios de salud se encuentran fuera de su alcance o resultan de mala calidad. Una larga cadena de precariedad material afecta también a la seguridad del medio ambiente, al situarse dichos núcleos poblacionales en zonas con falta de servicios como agua, luz y drenaje. La seguridad personal y la seguridad de la comunidad se ven severamente afectadas por los altos índices de violencia, desintegración familiar, actividades ilícitas, desplazamientos y asesinatos que se viven en sectores de la población en condiciones de pobreza. En consecuencia, al no garantizarse los derechos fundamentales de los ciudadanos, los Estados no cumplen con lo establecido en la seguridad política.¹¹⁸

En el más reciente informe de la CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2017*, el horizonte para la región no es muy alentador en lo referente al desarrollo humano. Al expresarse que luego de más de una década de reducción en los niveles de pobreza y pobreza extrema, en la mayoría de los países latinoamericanos se experimentó un incremento de ambas en el 2015 y 2016. Mientras que las cifras se mantuvieron estables en el 2017, 186 millones de personas se encuentran en situación de pobreza en la región; es decir, un 30.7% de la población; un aumento de 1% en comparación con el 2016. En relación a la pobreza extrema, en el 2016 llegó al 10%, que representa 61 millones de personas y un crecimiento de 2% en comparación con el año 2014. En relación a la incidencia de la pobreza y pobreza extrema, es mayor entre niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y población que reside en áreas rurales.¹¹⁹

¹¹⁸ ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York, ONU, 2010, pp. 363-384. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29777/1/S2010622_es.pdf (recuperado el 25/01/2018)

¹¹⁹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2017, pp. 88-113.

Frente al panorama sombrío que se vislumbra para América Latina en los siguientes años, organismos internacionales como el PNUD, la UNESCO y la OEA establecen que la seguridad humana en la región, además de encontrarse vinculada a la seguridad nacional y la seguridad internacional, requiere de profundizar en el estudio de la violencia en nuestras sociedades. En la medida en que esta triple relación sea identificada y se traduzca en políticas públicas, y sean atendidos los factores que detonan la violencia, se estará en condiciones de caminar hacia la seguridad humana. El recorrido que hemos realizado de las diferentes etapas del desarrollo económico en América Latina dimensiona en una perspectiva más amplia las condicionantes históricas que han frenado el avance hacia un mayor bienestar de nuestras sociedades.

Una de las dimensiones de la seguridad humana seriamente comprometida en el mundo es aquella que tiene que ver con la alimentación y la nutrición. Los proyectos multidimensionales que han surgido del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana han concedido un lugar importante al fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria. La atención de los problemas derivados del hambre y la desnutrición instan no sólo de los gobiernos, sino a la comunidad internacional a revisar de manera crítica el proceso productivo capitalista y los hábitos de consumo. Nos encontramos frente a un concepto que ha estado determinado a través del tiempo por factores de orden económico, político, cultural, entre otros. A partir de concentrarnos en el caso mexicano, es que nos planteamos problematizar en el siguiente acápite sobre los distintos enfoques de seguridad alimentaria provenientes de los organismos internacionales y la sociedad civil. Confrontamos el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución Política de México en el 2011 con los resultados obtenidos en autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Consideramos que es pertinente establecer una reflexión dentro de una periodización más amplia a la del actual sexenio, es por ello que realizamos también un recorrido a través de los diferentes programas de gobierno en materia alimentaria desde los años sesentas.

CAPÍTULO 3

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

3.1 Introducción

La alimentación desde siempre constituye un elemento incuestionable de nuestra condición humana y social. Prácticamente todas las civilizaciones surgen y se desarrollan en torno a la satisfacción de la necesidad vital de alimentarse. Al propio tiempo, dicha necesidad se resuelve en sociedad, dado que, desde sus orígenes, el ser humano establece relación con otros seres humanos, tanto para la caza como para la pesca y la recolección de diversos productos de la tierra.

Por ello, afirmamos que la alimentación ha sido y será la base de la cultura. Como bien señalan los especialistas, desde cualquier ámbito del que se decida abordar la problemática de la alimentación, lo que se refiere a la recolección, el almacenamiento, resguardo, intercambio y comercialización, así como la forma que se le da a través de distintas cocinas y finalmente su consumo, conforman una serie de ritos y tradiciones que son heredadas a través de generaciones, lo cual constituye un elemento identitario fundamental de cualquier grupo humano.

Para referirnos al tema que nos ocupa, partamos del hecho de que la seguridad alimentaria hoy en día tiende a reducirse al problema de disponibilidad de alimentos, generalmente dissociada del entorno social y concreto en el que se realiza esta actividad humana. En este sentido, parece que la importancia cultural del alimento y la propia acción de comer ha sido brutalmente desplazada por los hábitos alimenticios del modelo capitalista neoliberal, cuya tendencia globalizadora corresponde a la creación de un único régimen alimentario mundial para todo el planeta, y cuyo fin no es la accesibilidad y la calidad de los alimentos para los seres humanos, sino la rentabilidad que ésta supone; bastan los ejemplos de Pascual, Sabritas, Bimbo, en el caso nacional, y Nestlé o Coca Cola en el plano internacional.

Para nadie es una novedad que los alimentos tienen un papel estratégico también como elemento de la clase hegemónica dentro del capitalismo mundial. En esta materia, desde la segunda mitad del siglo XX, ya con el reconocimiento de Estados Unidos de América como vencedor indiscutible de la Segunda Guerra Mundial, y con el ascenso de dicho país a la categoría de superpotencia, también en el ámbito de la alimentación, ese país ha sido determinante en las políticas alimentarias a nivel global.

Desde la crisis de los setentas del siglo XX se reconoce que hay un norte productor agrícola cuyos excedentes definen las pautas del consumo conforme a sus propios intereses económicos. En el sur tenemos una producción agrícola marginal, y en el mejor de los casos algunos medios de subsistencia, pero cada vez somos más dependientes al importar alimentos baratos y no necesariamente inocuos. Ese ha sido, lamentablemente, el caso de México, de prácticamente toda América Latina y de muchos otros países en vías de desarrollo.

Como se dijo en el capítulo anterior, hemos tomado el ejemplo específico de la seguridad alimentaria porque, en el contexto general del desarrollo de América Latina, en tanto región productora de bienes de consumo primario, su desarrollo ha ido de la mano con las variaciones sufridas por las materias primas.

Tan determinante ha sido esta realidad, que particularmente el pensamiento Cepalino, con Raúl Prebisch a la cabeza, analizó ampliamente la fenomenología de las economías centrales y periféricas, con base en la teoría de la dependencia:

Raúl Prebisch es sin duda el mayor economista latinoamericano de todos los tiempos, sus teorías lejos de estar obsoletas están ahora más vigentes que nunca en una época en la que la crisis del capitalismo pone de nuevo en tela de juicio las teorías de la globalización y el libre mercado; el economista Argentino creador en su momento del Banco Central de la República Argentina (1935), en plena crisis Argentina (por los efectos de la crisis mundial de 1929), fue también uno de los intelectuales latinoamericanos que sentó las bases para la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), que marcó en gran medida el rumbo económico regional; fue fundador de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), creando el sistema

generalizado de preferencias comerciales. Sus teorías fueron de gran influencia en la región; es considerado así mismo, junto a otros grandes economistas latinoamericanos, el creador de la llamada teoría de la dependencia, que marcó el rumbo de las políticas económicas de la región en las décadas de los años 50's y 60's.

Según Prebisch, el gran problema de América Latina es ser productores y exportadores de materia prima hacia los países industrializados; esto no es fortuito sino más bien planificado por las grandes economías; que en definitiva crean una dependencia de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados; consciente de esto, Prebisch nos da unas recetas que se canalizan principalmente a través de la CEPAL, que en líneas generales enfatizaba la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la planificación y el intervencionismo de Estado, la regionalización y la integración regional; los países más industrializados del subcontinente (Argentina, México, Brasil y Chile) adoptaron claramente estos planteamientos cerrando sus fronteras, fomentando el mercado interno y creando altas tasas a las importaciones.¹²⁰

Al propio tiempo, los organismos internacionales, como la ONU y otros especializados como la FAO, UNICEF y la OMS, señalan que existen suficientes alimentos para cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales de toda la población mundial. Sin embargo, también han señalado que los nuevos fenómenos en la escena mundial, como el crecimiento de la población humana, presión en los recursos naturales, industrialización de la agricultura o concentración del poder económico, por mencionar algunos, han contribuido para generar condiciones de pobreza y hambre; lo cual ha sido objeto de un interés creciente por parte de la comunidad internacional en el último decenio, creando espacios para la reflexión, diálogo y acción sobre estos aspectos.

Así, la *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria* de 1996 señala específicamente el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y al derecho fundamental de no padecer hambre. Este fue por lo menos el espíritu con el que se plantearon los *Objetivos del Milenio*, los cuales finalmente fueron establecidos en la resolución de la Asamblea General 55/2 denominada

¹²⁰ Economistas Latinos, "Raúl Prebisch o la Teoría de la dependencia", 2012. Disponible en: <https://economistaslatinos.wordpress.com/> (recuperado el 04/04/2018)

Declaración del Milenio, donde se reconoce la responsabilidad de los Estados para rescatar la dignidad humana, la igualdad y la equidad, haciendo énfasis en la búsqueda de un desarrollo sustentable de las naciones y mejores condiciones de vida para sus poblaciones. En esta misma tesitura fueron aprobados por la ONU la *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible* en el 2015; dicha Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible; entre los que destaca el “Objetivo 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.¹²¹

Es importante señalar que siendo la región más desigual del planeta, América Latina logró alcanzar los *Compromisos del Milenio* en esta materia, y al ser determinante para la supervivencia de la especie humana, la seguridad alimentaria continúa presente en la *Agenda del Desarrollo Sostenible 2030*; ello en razón de que actualmente se considera que el Estado juega un papel importante en la formulación e implementación de políticas enfocadas a lograr un desarrollo sustentable, y una de las condiciones básicas es precisamente la seguridad alimentaria. Estos resultados positivos son un gran antecedente frente a los nuevos retos, pero no deben en ningún caso sustentar discursos tendientes a dar por descontado el cumplimiento de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en la región.

Si bien, a pesar de que tanto la comunidad internacional como los propios Estados han tratado de crear programas y políticas para resolver los problemas del hambre, ello no ha sido suficiente para disminuir significativamente las cifras que hasta el día de hoy siguen siendo alarmantes, millones de personas en el mundo padecen hambre.

Las llamadas políticas públicas, de responsabilidad de los gobiernos que controlan los aparatos estatales, relacionadas con la política de abastecimiento alimentario, están más que nunca establecidas en el ámbito general de una

¹²¹ ONU, *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible*, *Op. cit.*

correlación de fuerzas políticas determinadas por la macroeconomía mundial y corroborada por las prácticas de los organismos multilaterales de defensa de los mercados oligopólicos.

Los programas de distribución de alimentos a través de la FAO, para las poblaciones más pobres de los países periféricos, son apenas paliativos, no alcanzan a toda la población y son cada vez más reducidos en su amplitud.

Lo anterior nos confirma que el problema del hambre no sólo es un tema complejo, es amplio y tiene varias aristas, que engloba diversos conceptos como la subnutrición, la desnutrición, la malnutrición, y la subalimentación entre otros.

De ahí que la producción de alimentos también nos plantee nuevos conceptos a reflexionar como la autosuficiencia alimentaria, entendida como la capacidad que se tiene para satisfacer las necesidades alimenticias de una población mediante la producción local.

En ese tenor, los conceptos básicos para el análisis de este problema, así como para la toma de decisiones en los planes y programas referidos a la alimentación, se desarrollan a partir de las dimensiones planteadas por su propia definición, las cuales habremos de desarrollar en los párrafos siguientes.

3.2 Seguridad y Soberanía Alimentaria: marco conceptual, dimensiones y determinantes

Desde 1994 el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* adoptó el concepto de Seguridad Humana desde una perspectiva multidimensional, vinculada al desarrollo humano y a la satisfacción de los derechos humanos; en este sentido encontramos que la seguridad alimentaria es una categoría de la seguridad humana, la cual se refiere a la construcción de un marco ético y equitativo para la alimentación, basado en el respeto de la diversidad de los

sistemas de valores, fomento a la salud y el bienestar público, así como la conservación del medio ambiente, con el fin de mitigar la pobreza.¹²²

Particularmente, el concepto de seguridad alimentaria data de hace varias décadas, e incluso es anterior al enfoque de seguridad humana. Desde entonces ha sufrido ciertas modificaciones que responden a diversos factores, que pueden ir desde los precios internacionales de los alimentos, hasta la absorción de micronutrientes en el organismo; esta amplia gama de aspectos impone la necesidad de contar con un marco teórico conceptual que ordene y contextualice los elementos que analizaremos.¹²³

De igual forma, la doctrina y las acciones que han realizado los organismos multilaterales, los gobiernos, las organizaciones no-gubernamentales y los movimientos sociales, han originado concepciones y terminologías con enfoques éticos, políticos y jurídicos diversos, que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo que luchan a diario con una situación de pobreza y de hambre.

Los términos seguridad y soberanía alimentaria presentan ciertos componentes comunes sin llegar a ser homólogos; resultan más bien de concepciones ideológicas distintas. En el presente capítulo se expondrán las comparaciones de ambos, a fin de establecer el enfoque ideológico que será el hilo conductor de la investigación.

3.2.1 El concepto de Seguridad Alimentaria

El origen de dicho término se remonta a la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974, cuando en la Declaración finalmente adoptada se

¹²² Jacques Diouf, *Cuestiones éticas en los sectores de la alimentación y la agricultura*. FAO. Roma, 2001. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/x9601s/x9601s00.htm#TopOfPage> (recuperado el 09/12/2015)

¹²³ CONEVAL, *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación de Nutrición y Abasto*. México, CONEVAL, 2010.

estableció como un objetivo de la acción gubernamental contra el hambre. Tras esta primera mención, el enfoque doctrinal evolucionó durante los siguientes años.¹²⁴

Durante los años setentas y principios de los ochentas este concepto aludía a la existencia de suministros alimentarios per cápita, suficientes para cubrir las necesidades de un país, y el consumo insuficiente de comida se atribuía a una inadecuada e incierta oferta/disponibilidad de alimentos. Sin embargo, la preocupación evolucionó con rapidez, ya que los países con suficientes alimentos a nivel agregado podían tener grandes segmentos de la población con consumos por debajo de lo adecuado, o incluso poblaciones con hambre; así, suficientes alimentos no se traducen necesariamente en niveles adecuados de consumo de alimentos en el ámbito del hogar o del individuo.¹²⁵

En la segunda parte de los ochentas comenzó a observarse que la inanición no se debía exclusivamente a la escasa producción alimentaria, ya que persistía el hambre a pesar de haberse remontado la escasez mundial de alimentos. Así, se determinó que la disponibilidad de alimentos era una condición más para su ulterior consumo; éste pasó a atribuirse a la falta de acceso a los alimentos de carácter familiar/individual y objetivamente mensurable según las necesidades físicas.

El *Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992* se sumó a esta línea, al concebir a la seguridad alimentaria como el acceso seguro y estable a una cantidad adecuada de alimentos se enfocaba en el individuo. Así, la principal preocupación tiene que ver con el poder adquisitivo de las familias con riesgo de malnutrición.¹²⁶

¹²⁴ Elena López-Almansa Beaus, *Contra el Hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de "ayuda alimentaria al desarrollo"*. Valencia, Tirant Blanch, 2008.

¹²⁵ CONEVAL, *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación de Nutrición y Abasto*, Op. cit.

¹²⁶ Elena López-Almansa Beaus, *Contra el Hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de "ayuda alimentaria al desarrollo"*, Op. cit.

Posteriormente, como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada, en 1996 se celebra la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, evento que constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes del nuevo milenio: la erradicación del hambre. De igual forma se establecieron las bases para la elaboración de políticas públicas y programas necesarios a fin de lograr alimentos para todos.

En dicha Cumbre se precisa el concepto de seguridad alimentaria en los siguientes términos:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Incluye además la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la utilización biológica de los alimentos y la estabilidad de los otros tres elementos a lo largo del tiempo.¹²⁷

De igual forma, conviene añadir el concepto de vulnerabilidad para entender las implicaciones del concepto en términos de políticas públicas. Se habla de vulnerabilidad en tres dimensiones: como producto de un determinado resultado, como producto de factores de riesgo y como consecuencia de la incapacidad para manejar esos factores de riesgo. De suerte que las intervenciones podrán ser para: reducir los riesgos y para elevar la capacidad para enfrentarlos.

Esta definición es la generalmente aceptada, da mayor fuerza a la naturaleza multidimensional del concepto e incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad, el uso y la estabilidad del suministro.

La importancia de dichos elementos radica en que ha permitido hacer intervenciones normativas dirigidas a la promoción y recuperación de opciones en materia de medios de subsistencia, que hoy son fundamentales en los programas de desarrollo de las organizaciones internacionales.

¹²⁷ Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996. Disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm (recuperado el 10/05/2016)

La literatura alrededor de la seguridad alimentaria, así como su medición, ponen énfasis en el acceso económico de los individuos o de los hogares a la alimentación; plantea asegurar una producción cuantitativa suficiente de alimentos, con garantía de inocuidad, sin tener en cuenta aspectos culturales; quizás por ello muchos analistas consideran a la seguridad alimentaria como un conjunto de objetivos para políticas de alimentación y nutrición únicamente.

Hoy día la seguridad alimentaria, nutricional y del sustento del hogar son términos aceptados por gran parte de los países, y ha servido como herramienta estructural de programas y proyectos de lucha contra el hambre; asimismo, está vinculada a indicadores de salud y desarrollo humano de las personas, que son la razón de todos los esfuerzos individuales, familiares y gubernamentales.

3.2.2 Dimensiones de la Seguridad Alimentaria

En el contexto de la definición planteada existen diferentes dimensiones para medir la seguridad alimentaria que se interrelacionan en un proceso dinámico; cada dimensión está en función de diversos factores:

a) Disponibilidad de alimentos, es la primera etapa de la seguridad alimentaria. Es el resultado de la producción interna, tanto de productos primarios como industrializados, del nivel de las reservas, las importaciones y exportaciones, las ayudas alimentarias y la capacidad de almacenamiento y movilización.

Supone garantizar la existencia de suficientes alimentos de manera oportuna; por ello se vuelven indispensables instrumentos de política de:

- Fomento a la producción eficiente y competitiva de alimentos estratégicos
- Integración comercial subregional e internacional
- Utilización eficiente de recursos naturales

- La asistencia social y ayuda alimentaria

b) Acceso o capacidad para adquirir los alimentos, los alimentos deben estar disponibles física y económicamente para toda la población. El acceso físico a alimentos saludables y nutritivos depende tanto de la oferta como de la demanda de los consumidores. La conducta del consumidor, sus preferencias y otros factores relacionados con la demanda, pueden explicar las diferencias en los tipos de alimentos ofrecidos en diversas áreas. Por otro lado, conductas de los vendedores de alimentos y de la estructura de la oferta también explican variaciones entre regiones respecto a qué alimentos hay y los establecimientos que los ofrecen.

Los bajos niveles de ingreso, inequidad y marginación ponen en riesgo el acceso de alimentos para grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas. Para lograr la seguridad alimentaria las intervenciones gubernamentales estarían enfocadas a buscar condiciones de inclusión social y económica de los más pobres, o garantizar el derecho a la alimentación a todos los ciudadanos en vulnerabilidad, mientras que el fomento de empleo diversifica las fuentes de ingreso.

c) Consumo de alimentos, se refiere a lo que efectivamente consumen los miembros de cada hogar, ya sea provenientes de su autoproducción o del intercambio, ayudas o adquisición en los mercados, así como a su preparación y su distribución intrafamiliar. El consumo no solo es resultado del poder de compra de los hogares, sino también de quien realiza las compras y la preparación de alimentos, además de los hábitos y la cultura.¹²⁸

Asimismo existen dos elementos que deben ser considerados: el aprovechamiento biológico de los alimentos y el estado nutricional de los individuos.

¹²⁸ CONEVAL, *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación de Nutrición y Abasto*, Op. cit.

Aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos, depende de las condiciones de salud de cada individuo, así como de aspectos de saneamiento del medio, acceso a agua potable, las condiciones del lugar, forma de preparación, consumo y almacenaje de los alimentos, que en caso de ser inadecuado pueden contaminar los comestibles que se ingieren.

Estado nutricional de cada persona, este indicador requiere que los miembros del hogar tengan acceso no sólo a alimentos sino también a condiciones de vida saludable, como servicios de salud, ambiente higiénico y prácticas adecuadas de higiene personal que permitan un estado óptimo de acuerdo a la condición fisiológica.¹²⁹

3.2.3 El concepto de Soberanía Alimentaria

El tema y concepto de Soberanía Alimentaria surge y se desarrolla por la sociedad civil en los años 90's, como respuesta a diversos enfrentamientos políticos basados, principalmente, en modelos de desarrollo capitalista. Su presentación a nivel mundial tuvo lugar en 1996, de forma paralela a la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebrada en Roma.¹³⁰

La soberanía alimentaria puede ser entendida como la garantía de acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Niemeyer Almeida Filho y Vera Scholz, "Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria". *Sober. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Junio 2008, Santiago de Chile. Disponible en: www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf (recuperado el 18/02/2016)

Para lograr sus objetivos requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos y a los mercados justos y equitativos, con el respaldo de la sociedad.¹³¹

La idea sobre una soberanía alimentaria tiene sólidas bases de sustento que le dan consistencia a la posición, a la estrategia política, al discurso y al actuar de las agrupaciones y movimientos que la apoyan alrededor de todo el mundo.

El concepto de soberanía alimentaria se plantea no sólo como una alternativa para los graves problemas que afectan la alimentación mundial y la agricultura, sino como una propuesta de futuro sustentada en principios de humanidad, tales como la autonomía y autodeterminación de los pueblos.¹³²

Según la dirigente campesina chilena Francisca Rodríguez, se trata más bien de un principio, de una ética de vida, de una manera de ver el mundo y construirlo sobre bases de justicia e igualdad.¹³³

El planteamiento de establecer proyectos con soberanía alimentaria consiste en otorgar condiciones para impulsar el sistema productivo agropecuario de carácter biológico, que permitirá la autosuficiencia del sector de alimentos. Propone que “el nuevo patrón de desarrollo encuentre uno de sus fundamentos prioritarios en la generación de capacidades vinculadas con el autoabastecimiento de las comunidades campesinas y pluricultural, y que el autoabastecimiento esté asentado en los espacios regionales intrínsecamente asociados al control del

¹³¹ Alfredo Paz Méndez, "Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND". *Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*. Núm. 17 (Diciembre). La Paz, 2007, pp. 185-196. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/RevistaUmbrales/Umbrales16.pdf> (recuperado el 12/01/2016)

¹³² Irene León, "La soberanía alimentaria: una ética de vida". *América Latina en Movimiento*. 13 de febrero de 2007. Disponible en: www.alainet.org/es/active/15600 (recuperado el 26/03/2016)

¹³³ *Ibíd.*

proceso productivo de manera autónoma”.¹³⁴ Ello significa que se apuesta por el desarrollo de las capacidades a nivel comunidades agrarias fortalecidas por programas y proyectos, y que a partir de ese desarrollo se logre el abastecimiento alimentario.¹³⁵

En resumen, se plantea que la soberanía alimentaria es un proyecto con base social, surgida de organizaciones sociales y campesinas, en la que se combinan un análisis profundo y consensuado de las causas del hambre, la pobreza y las alternativas para combatirlas, así como las capacidades productivas de la agricultura campesina con una gestión sustentable de los recursos propios y las políticas gubernamentales que garanticen la alimentación adecuada de la ciudadanía, con independencia de las leyes del comercio internacional.

Sin embargo, no se deben pasar desapercibidos aspectos como el “trato artificial y químico de la agricultura por el uso creciente de insumos de origen industrial, la agroindustrialización de los alimentos, la estandarización mundial de los hábitos alimenticios de la población y la manipulación industrial para la oferta de alimentos con sabores, olores y apariencias similares a los naturales, sumados al aumento de los controles corporativos de las cadenas productivas alimentarias”¹³⁶; lo cual, inversamente a la construcción de soberanía alimentaria, se camina a una dominación de la dieta, homogeneizada y manipulada, en búsqueda de altos lucros para las grandes corporaciones agroindustriales.

Según estudios del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA), se establece la probabilidad que hasta 2050 la población mundial aumente

¹³⁴ Plan Nacional de Desarrollo (PND). "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir Bien (2006-2011)". La Paz, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2006, p. 17. Disponible en: <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/BOL%202006%20-%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf> (recuperado el 20/01/2016)

¹³⁵ Ernesto Méndez, "Es hora de ir al Grano; México importa 43% de los alimentos". *Excelsior*. México, D.F., 5 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897514> (recuperado el 05/04/2018)

¹³⁶ Joao Pedro Stedile y Horacio Martins de Carvalho, "Soberanía alimentaria: una necesidad de los pueblos", en: ALBA-FEDAEPs, *Comunicación para la soberanía alimentaria. Herramientas y recursos*, Quito, ALBA-FEDAEPs, p. 22.

de los 6,3 mil millones actuales a más de 9 mil millones, lo que lleva a creer que la producción agrícola necesitará aumentar en 70% la oferta de alimentos para asegurar la sobrevivencia de la humanidad. Lo cual establece una perspectiva de expansión del agronegocio internacional.

Esa tendencia general por el control mundial de la producción, procesamiento y distribución de alimentos, sugiere nuevas formas de colonialismo. Esas estrategias macropolíticas sobre el abastecimiento del alimento, dictadas por las empresas transnacionales, continúan en el sentido inverso de cualquier consideración y propuesta de soberanía alimentaria.

Ya en años más recientes, y producto de diversos trabajos, se reconocen como pilares de la soberanía alimentaria: el Derecho a la Alimentación, el acceso a recursos productivos, la producción agroecológica, el comercio y mercados locales.

3.2.4 Seguridad y Soberanía Alimentaria: similitudes y diferencias

Los dos términos relacionados de forma directa con la alimentación, y el problema del hambre descritos en este documento, no son fácilmente comparables debido a sus diferentes naturalezas y concepciones. Sin embargo, es posible hacer observaciones en cuanto a su estructura y dimensión.

Ambos conceptos destacan:

- La necesidad de aumentar la producción y productividad de alimentos para enfrentar la demanda futura.
- Ambos subrayan que el problema central el día de hoy reside en el acceso a los alimentos, y en consecuencia suponen la creación de políticas públicas en el ámbito del ingreso, así como del empleo.
- Asumen articulación entre alimentos y nutrición.

- Se derivan propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencia como parte del combate a la pobreza.

En la seguridad alimentaria se destaca:

- El concepto de seguridad alimentaria adoptado por los estados miembros de la FAO es un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas.
- No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria, ni en el comercio internacional de alimentos, ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o más factores como, por ejemplo, hoy en día el acceso a la información.

En tanto, en el concepto de soberanía alimentaria:

- Parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados y espacios involucrados, así como en el ámbito de las negociaciones multilaterales.
- Apela al papel equilibrador que puede jugar un Estado democrático, y concibe que los alimentos son más que mercancías.
- El cómo producir alimentos. Aunque la FAO ha sido pionera en temas relacionados con mejores prácticas agrícolas, manejo sustentable de recursos naturales, el principio precautorio en relación con los OGM, agricultura verde, entre otras.
- Está orientada a la agricultura en pequeña escala no industrial, preferentemente orgánica, que se relaciona sobre todo con la concepción de agroecología.

El concepto de soberanía alimentaria sustenta firmemente la tesis que las comunidades rurales del mundo periférico no pueden prescindir de sus culturas, y menos aún, de sus hábitos alimentarios, ya que forman parte de la esencia misma

de los pueblos; y tiene que ver con un modelo de desarrollo global (regional, local) que rechazan.¹³⁷

La FAO se ha preocupado constantemente por las condiciones de vida de las comunidades rurales, focalizando esfuerzos para mejorar las condiciones sociales limitadas, y procurando la realización del derecho a la alimentación. No parece posible que dicha organización incorpore la terminología de soberanía alimentaria como forma evolucionada, ampliada o complementaria del concepto de seguridad alimentaria. Sino lo importante para la FAO es generar condiciones de sustentabilidad alimentaria en todas las comunidades rurales, pueblos y países que hoy padecen hambre, pero también en el resto del mundo. Esta idea significa que más que alcanzar temporalmente una condición de seguridad alimentaria, es necesario poseer estrategias y herramientas replicables y sostenibles a través del tiempo.¹³⁸

En suma, concluimos que el concepto de seguridad alimentaria parece más bien un término más técnico y normativo, en tanto que a través de la FAO se emiten recomendaciones en materia de política pública en relación a la agricultura; mientras, que el concepto de soberanía alimentaria alude a un cambio de paradigma neoliberal, lo que permitirá alcanzar la autosuficiencia a nivel nacional a través de la producción campesina, promoción de mercados locales, pero sobre todo con la reivindicación de los campesinos y su acceso a medios de producción.

Una coincidencia de ambos conceptos es garantizar el derecho a la alimentación de las personas, no sólo como un compromiso a nivel internacional, sino un derecho garantizado en las cartas magnas de los países, por lo cual se establecieron las “guías voluntarias” para apoyar a los países en la realización y garantía del derecho a la alimentación, y con ello construir un marco normativo

¹³⁷ Gustavo Gordillo y Obed Méndez Jerónimo. *Seguridad y Soberanía Alimentaria (Documento base para discusión)*, Chile, FAO, 2013.

¹³⁸ *Ibíd.*

que establecieran mecanismos para lograr la seguridad y soberanía alimentaria de los países.

Asimismo, se han encontrado en diferentes trabajos de investigación posiciones que señalan que para que exista seguridad alimentaria entre las personas, es necesario, primero alcanzar la soberanía alimentaria; hay quienes opinan lo contrario, ya que se argumenta que para lograr esta última, tendría que promoverse la producción nacional y cerrar las fronteras de los países a las importaciones; sin embargo, la Red de Soberanía Alimentaria de los Pueblos en 2002, aclara que la soberanía alimentaria no invalida el comercio, sino más bien fomenta la formulación de políticas y prácticas de comercio que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible.

Por lo tanto, lograr construir un futuro sostenible requerirá también profundas transformaciones en aspectos como el de agricultura, agua, tierra, energía, población etc., que finalmente obligará a países ricos y pobres a establecer medidas emergentes que permitan garantizar el acceso y calidad nutricional de alimentos para las personas, y una producción sostenible y suficiente para la población.

3.2.5 Soberanía Alimentaria: el caso de México

Lo acontecido con México es emblemático: a partir de los años 70's, y después de la crisis petrolera, ya de manera definida nuestro país pasó de exportar alimentos a ser un país importador en gran escala para satisfacer los requerimientos de su población. El caso más dramático es sin duda el del maíz, como bien señala el investigador Manuel Hernández Segovia; ya desde finales de la ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y más concretamente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los E.U.A. y Canadá, las importaciones de granos básicos desde los Estados Unidos

crecieron en un 87%, en tanto que, según el INEGI, para esa misma década la producción de granos básicos en nuestro país se redujo de 4.1 millones a 3.1 millones.

En el mundo moderno el maíz forma parte de los siete cultivos más importantes; y agrupado con el trigo, el arroz, la papa, la cebada, el camote y la yuca, aportan por lo menos la mitad de los nutrientes que consume actualmente la humanidad. El maíz, junto con la yuca, la papa y el camote, todos ellos de origen americano, proporcionan la mitad del volumen total de las siete cosechas más significativas.

De acuerdo con los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el año 2010 México produjo poco más de 23 millones de toneladas de maíz, lo que representó 3.3% de la producción total mundial; en tanto que los Estados Unidos tuvo una participación para el mismo año de 45.05%, seguido de China, con una aportación de 25.3%; estos dos países cubren más de dos tercios de la producción mundial de este cereal. En lo que al rendimiento promedio por hectárea se refiere, entre 164 países que producen maíz, México se coloca en el lugar 78, presentando un rendimiento promedio de 3.2 toneladas por hectárea; siendo el promedio mundial de 5.2 toneladas por hectárea. Paradójicamente México es el mercado de maíz más grande del mundo; necesitamos aproximadamente el 11% del consumo de la producción mundial, lo que significa que tengamos que importar el grano principalmente de los Estados Unidos, maíz que de acuerdo con algunas fuentes, como las investigaciones seguidas por la Dra. Álvarez-Buylla y otro grupo de científicos sumamente serios, es altamente probable que dicho grano sea transgénico, lo que implica un riesgo potencial para los mexicanos; quienes a pesar de la prevalencia de la cultura del trigo a nivel global, consumimos en promedio 123 kilogramos de maíz anualmente, en tanto que el consumo promedio per-cápita a escala mundial es de 16.8 kilogramos.

Hoy en día México no es uno de los productores mayoritarios de maíz, y los rendimientos netos en cuanto a la producción en el cultivo se han reducido sustancialmente en los últimos años. Las cifras anteriores revelan la alta vulnerabilidad a la que millones de mexicanos estamos expuestos.

Publicaciones importantes de nuestro país, como las del CONEVAL, el INEGI y algunas internacionales, como las de la FAO, señalan que hace más de treinta años perdió su autosuficiencia alimentaria; más aún, se señala específicamente que el 57% de los alimentos que se consumen tienen su origen en nuestro país, en tanto que el 43% viene del extranjero a un alto costo.

Anualmente México invierte alrededor de quince mil millones de dólares en comprar alimentos del exterior para completar la canasta básica, una cifra muy cercana a los ingresos petroleros; lo que nos coloca en una posición vulnerable, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

A pesar de que el país ocupa el cuarto lugar a escala mundial como productor agropecuario, también es uno de los grandes importadores de alimentos. Nuria Urquía Fernández, representante de la FAO en México, puso como ejemplo el caso del maíz, un grano básico en nuestra dieta, del que genera una situación de dependencia.¹³⁹

En seguimiento de este mismo análisis, es pertinente señalar que en la declaratoria de la cocina mexicana como patrimonio intangible de la humanidad por la UNESCO en 2010, se destaca específicamente que la cocina tradicional mexicana es un modelo cultural completo, que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias, costumbres y modos de comportamiento comunitario ancestrales. La declaratoria continúa diciendo que los elementos básicos de este sistema son: el maíz, los

¹³⁹ Ernesto Méndez, "Es hora de ir al grano; México importa 43% de los alimentos". *Op. cit.*

frijoles y el chile; métodos de cultivo únicos en su género, como la milpa (cultivo por rotación del maíz y otras plantas), con roza y quema del terreno y la chinampa (islote artificial de cultivo en zonas lacustres); procedimientos de preparación culinaria, como la nixtamalización, que potencian las virtudes del maíz. Asimismo, muy difícilmente podremos mantener la declaratoria de modificarse las diversas variedades del país, y si no somos capaces además de resistir la andanada de las grandes compañías de granos transgénicos, como son el caso de Monsanto, DuPont-Pionner y Dow AgroSciences, por mencionar solo algunas.

De acuerdo a las investigaciones de un grupo de científicos y de la propia Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), existen en nuestro país más de 59 variedades de maíz que hoy en día enfrentan la amenaza, por lo menos diez de ellas, de ser modificadas genéticamente.

En este mismo sentido, opiniones tan calificadas como las del Dr. José Sarukhán y la Dra. Álvarez-Buylla, señalan que es un error pensar que los transgénicos son más productivos. Igualmente, ambos especialistas destacan el papel cultural y social del maíz en nuestro México, ya que la agricultura es un quehacer eminentemente sociocultural. La milpa y la nixtamalización son dos de los grandes triunfos de la agronomía mesoamericana; a través de la milpa se realiza un cultivo tridimensional, donde se explota de manera muy eficiente la tierra. La planta más grande es el maíz, sobre la que se enreda el frijol, cuyas raíces tienen bacterias capaces de fijar nitrógeno y fertilizar la tierra. La diversidad de plantas existentes en una misma área cumple con distintos propósitos: procurar alimentos variados, controlar las plagas que afectan el maíz y evitar la desertificación de nuestros campos.

Aunque no deja de ser un logro que el derecho a la alimentación haya sido consagrado en nuestra Carta Magna desde octubre del 2011, cabe preguntarse si en éste contexto puede existir seguridad y soberanía alimentaria para nuestro país. También cabría preguntarse que si en verdad el combate del hambre en

México es una de las prioridades del actual gobierno, no sería mejor brindar mayores y efectivos apoyos a nuestros campesinos y reconocer en ellos y en su trabajo la posibilidad de devolverle a México la soberanía alimentaria; y que los mexicanos dejemos de comer y de intoxicarnos con alimentos de muy baja calidad, como los que producen algunas de las más poderosas transnacionales en el ramo, con repercusiones muy negativas para la salud individual y social de la población, como lo son las pandemias de la obesidad y la diabetes, entre otras enfermedades letales.

Por todo lo anterior, afirmo que el caso de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad humana va de la mano con la seguridad nacional, particularmente en el caso del maíz para México. Dicho de otra manera, el resguardo de nuestro maíz original en todas sus variedades, y de la construcción sociocultural en la que nuestros campesinos lo producen y lo consumen, es un asunto de soberanía alimentaria y de seguridad nacional

La necesidad de actuar se revela obvia e imprescindible, y no se trata de cualquier acción, sino de una que permita una coordinación suficiente e institucionalizada para atender un problema mundialmente reconocido, mediante la construcción de una política de desarrollo sustentada en la realización de los derechos humanos; por ello es importante que el derecho a la alimentación y a no padecer hambre se incorpore a las obligaciones jurídicas, políticas y administrativas de los Estados.

Al ejercicio del derecho humano a la alimentación debe corresponder un marco jurídico, un marco de políticas, un marco institucional y su aplicación efectiva, a fin de que exista correspondencia a la concepción de desarrollo humano que planteamos en este trabajo de investigación.¹⁴⁰

¹⁴⁰ *Ibíd.*

Por su parte, los tratados internacionales de derechos humanos constituyen una categoría especial, en virtud de que constituyen una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir con respecto al titular del derecho; es decir, en lo que respecta al derecho a la alimentación, podemos identificar varios tipos de obligaciones que hacen referencia a la adopción de las medidas necesarias para el ejercicio progresivo de este derecho, sin incurrir en discriminaciones, respetando, protegiendo y garantizándolo, incluso a través de la cooperación y asistencia internacional, debiendo asegurar al menos los niveles mínimos esenciales para que las personas estén protegidas contra el hambre.

Para ello es indispensable utilizar el máximo posible de recursos de que dispongan, por lo que deben garantizar que aquellos recursos que pueden ser invertidos en este objetivo no sean desviados hacia otras áreas.

El derecho a la alimentación conlleva la necesidad de construir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

En el caso de México, si consideramos la evolución histórica de las condiciones sociales y de nutrición de la población mexicana, se puede observar que incluso antes del reconocimiento constitucional nuestro país ya empezaba a adoptar distintos tipos de medidas para asegurar el acceso a la alimentación de las poblaciones más vulnerables. Posteriormente, al incorporarse a la Carta Magna, los procesos de construcción en relación a este derecho han ido evolucionando, pero también su cumplimiento dependerá de diversos factores, como por ejemplo:

- De la manera en que se reconoce el derecho.
- De la manera en que se describe en la constitución.
- Del conocimiento acerca del derecho que tienen las autoridades del Estado y los tribunales.
- De la voluntad de dichas autoridades de hacer cumplir el derecho.

- De las acciones judiciales y mecanismos de recurso que existan en el país.
- Del conocimiento de sus propios derechos por parte de los ciudadanos.
- La posibilidad de recibir protección y reparación en caso de violación del derecho a la alimentación dependerá de la voluntad de los jueces de hacer cumplir este derecho humano y, en este sentido, uno de los factores que puede contribuir a una postura más abierta y comprometida de los jueces es el grado de detalle con que se describe el derecho a la alimentación en la Constitución.

En ese sentido, el reconocimiento constitucional ha procurado establecer políticas y acciones que ayuden a mitigar los problemas relacionados con la pobreza y la nutrición, la mejora de las condiciones de vida, el fortalecimiento de las capacidades sociales, el número de empleos y su calidad; por ello la política social del Estado mexicano es un componente de gran importancia para el desarrollo nacional.

3.2.6 El Derecho Social a la Alimentación

Hablar del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada es hablar de un derecho fundamental, pues en la medida en que una persona no es capaz de consumir los alimentos y el agua suficientes y adecuados para el correcto funcionamiento de su ser físico y psíquico, es imposible que esté en la capacidad real de ejercer y hacer valer sus demás derechos.

La alimentación por sí sola no es suficiente para asegurar una buena nutrición del individuo. El derecho a una alimentación adecuada es un componente necesario, pero no suficiente por sí solo, del derecho a una nutrición adecuada. La plena realización de este segundo derecho depende también de los logros

paralelos en los sectores de la salud, la asistencia a las personas vulnerables y la educación.

La afirmación de que es inaceptable que el hambre siga extendiéndose por el mundo, y que las personas tienen el derecho a no padecer hambre y desnutrición, ha sido reafirmada en muchos instrumentos internacionales y diversos organismos intergubernamentales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación fue reconocido formalmente como un derecho humano; conforme lo establece su artículo 25: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, al igual que a su familia, la salud y el bienestar, en especial a la alimentación”. A partir de entonces -este derecho- se ha ido incorporando a una serie de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes de derechos humanos. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto), instrumento internacional que aborda este derecho humano fundamental del modo más exhaustivo.

El derecho a la alimentación es jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto. El artículo 2º obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se instó a encontrar mejores formas de aplicación de los derechos en materia de alimentación, y se exhortó a todos los Estados a ratificar el Pacto.

Fue en esa instancia que los Jefes de Estado aprobaron una declaración reafirmando el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y

nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Además, se comprometieron “a consagrar su voluntad política y su dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre...”.¹⁴¹

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, se tomó la decisión de crear un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.¹⁴²

Asimismo, es deber del Estado y de la sociedad en su conjunto, de sus instituciones, organizaciones y de los gobiernos locales, garantizar la seguridad alimentaria de la población y crear los instrumentos y mecanismos necesarios para asegurarla, respetando los principios de diversidad cultural y productiva de las comunidades.

En función de ello, en el 2004 el Consejo de la FAO aprobó por consenso las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, las cuales recomiendan la aplicación de medidas constitucionales y legislativas, así como marcos institucionales coordinados para abordar las dimensiones multisectoriales del derecho a la alimentación. En este mismo sentido, desde 2006 la FAO ha prestado apoyo a los países que desean adoptar un enfoque para la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos.

En el marco de una estrategia de desarrollo nacional, se considera fundamental prevenir el hambre, combatir la pobreza, reforzar el rol de la agricultura y el desarrollo rural sustentable, así como promover el desarrollo

¹⁴¹ FAO. *Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. Panamá, FAO, 2012, p. 11.

¹⁴² *Ibíd.*

económico con equidad, y la creación de oportunidades y capacidades de las personas para mejorar su calidad de vida.¹⁴³

Habida cuenta de que las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población son complejas y guardan relación directa con la pobreza, al igual que con el desempleo, el ingreso de las personas, la educación, la salud y la nutrición, y con las pérdidas que experimenta la agricultura provocadas por factores climáticos adversos, es necesario adoptar políticas integrales de carácter multisectorial e interdisciplinario que atiendan la multidimensionalidad de la seguridad humana.

Por tanto, las iniciativas legislativas constituyen parte fundamental de dicho enfoque y es con este objetivo que diversos países han introducido enmiendas en sus constituciones o han aprobado nuevas leyes marco para dar efectividad al derecho a la alimentación. Sin embargo, aún existe una base limitada de conocimientos y experiencia en este ámbito.

Es así como, en acatamiento a todo el conjunto de tratados y declaraciones internacionales, el Estado mexicano, a través de sus órganos legislativos, publicó el 13 de octubre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4° y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta reforma se elevó a rango constitucional el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, responsabilizando al Estado de su protección y de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos considerados como básicos.

Para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria no es suficiente con las buenas intenciones del gobernante en turno, o con la modificación de leyes y reglamentos del enfoque jurídico. Al respecto, se deben realizar políticas públicas

¹⁴³ *Ibíd.*

contra el hambre, y atendiendo de tal manera a la seguridad alimentaria en su dimensión multisectorial, que involucre al Estado como garante y protector de la justiciabilidad del derecho.¹⁴⁴

Además, al ser la alimentación una realidad multidimensional, podemos observar que existen estrechas relaciones entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos, como el derecho al agua, propiedad, salud y al trabajo, de tal suerte que, como ya hemos mencionado en este apartado, las repercusiones que conlleva la incorporación de este derecho influirá determinadamente en el cumplimiento de otros; por tanto, en la medida que se generen condiciones favorables para que las autoridades visualicen este derecho y lo conviertan en objetivo prioritario, se podrá tener la posibilidad de recibir protección a éste y otros derechos que se vinculen.

3.3 Evolución de la Soberanía Alimentaria en México, su protección a través de los programas gubernamentales

Como hemos mencionado en el apartado anterior, garantizar y hacer efectivo el derecho a la alimentación representa un reto para la política social, en particular la vertiente de atención alimentaria, ya que se encuentra intrínsecamente asociada a la condición de pobreza y a bajos niveles de desarrollo.

A continuación se elaborará un ejercicio analítico acerca del surgimiento y evolución de los programas que atienden la problemática alimentaria.

3.3.1 Políticas y programas establecidos desde la década de los sesentas hasta la actualidad

¹⁴⁴ Elena López-Almansa Beaus, *Contra el Hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de "ayuda alimentaria al desarrollo"*. Op. cit.

La intervención gubernamental en la materia ha pasado de una consideración unidimensional relacionada con la disponibilidad de alimentos, a una más integral que implica acciones dirigidas al acceso, consumo y utilización.

En un sentido amplio, en la evolución de los programas alimentarios en México se pueden identificar cuatro etapas:

- 1) Fomento a la producción doméstica de alimentos con el objetivo de asegurar la soberanía alimentaria;
- 2) La comercialización y abasto masivo de apoyos alimentarios mediante mecanismos de subsidios universales y controles de precios;
- 3) Apoyo al consumo focalizado de grupos vulnerables; y, por último,
- 4) La operación de transferencias focalizadas y condicionadas a los hogares en pobreza.¹⁴⁵

CLASIFICACION DE LOS
PROGRAMAS DE POLITICA
ALIMENTARIA EN MÉXICO



Programas asistencialistas de bajo alcance, Apoyos y subsidios a la producción, Regulación de mercados para garantizar abasto y bajos precios. (1920-1959)	La seguridad alimentaria se asocia a soberanía en la producción y oferta de alimentos del país.	Almacenes Generales de Depósitos, Comités Reguladores de Mercados, Procuraduría Federal del Consumidor.
--	---	---

Programas asistencialistas, Apoyos y subsidios universales al consumo, Acciones para el abasto urbano, Regulación de	Se consolida la dimensión de disponibilidad y se considera el consumo como elemento relevante.	Organismos paraestatales de abasto: CONASUPO, LICONSA, DICONSA. Creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).
--	--	--

¹⁴⁵ SEDESOL. *Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL*. México D.F., SEDESOL, 2012.

precios, entrega de subsidios a la producción y promoción de cadenas de producción-consumo. (1960-1985)

Acciones dirigidas a la demanda y consumo focalizados en grupos vulnerables. Redefinición de apoyo a la oferta con programas dirigidos a elevar la productividad. (1986-2000)	La seguridad alimentaria se asocia a un concepto multidimensional que considera disponibilidad, consumo y acceso. Se incorpora la dimensión de nutrición e inocuidad.	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), PROCAMPO.
---	---	---

Transferencias condicionadas al ingreso. Acciones dirigidas al mejoramiento nutricional. Consolidación de redes de abasto social. (2001-2012)	La seguridad alimentaria es un concepto consensuado a nivel internacional. Incorpora dimensiones de disponibilidad, consumo, acceso, temporalidad y nutrición.	PDHO, PAL, PASL, PAR, Programa Emergente de Maíz y Frijol, Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria.
---	--	---

(Tomado de SEDESOL. *Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL*. México D.F., SEDESOL, 2012, p. 73)

A continuación se describirán los programas y políticas más importantes que se han aplicado en México. Estos han sido clasificados como políticas relacionadas con la producción y el consumo.

Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO)

En México, por su magnitud, destacan los programas desarrollados gracias a Conasupo, con el objeto de aumentar el consumo de alimentos de los estratos más pobres del país; mediante sus diversas agencias participó principalmente con subsidios generalizados (como el del precio de la tortilla) y selectivos (como el de la distribución de leche a familias de escasos recursos).

En 1962 se creó la Conasupo, cuyo principal propósito era sistematizar y organizar las actividades de regulación alimentaria llevadas a cabo por el gobierno. La compañía se definió como un instrumento para promover el desarrollo económico

y social de México mediante la regulación de los mercados de productos básicos, la protección de los consumidores de bajos ingresos (garantizándoles el acceso a los alimentos básicos) y de los productores de bajos ingresos (permitiéndoles obtener los medios de subsistencia a través de sus actividades de producción).

A la par, el Gobierno Federal emprendió una acción sistemática por medio de las filiales de la Conasupo, con la finalidad de mejorar el abasto de artículos básicos a precios que beneficiaran a los sectores de menores ingresos. Las filiales tuvieron como objetivo complementar la actividad de la matriz; entre las más importantes destacan Diconsa, Maíz Industrializado Conasupo, S.A (Miconsa), la Compañía de Productos Agropecuarios Conasupo, S.A, y la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A.¹⁴⁶

Programas selectivos

A través de programas selectivos se logró mejorar el abasto de alimentos básicos a precios que beneficiaron a los sectores de menor ingreso: “Desde sus inicios, y a través de sus filiales, la Conasupo desempeñó un papel relevante mediante la aplicación de subsidios generalizados, como el del precio de la tortilla, y selectivos, como el de la distribución de leche a familias de escasos recursos”.¹⁴⁷

Entre los programas de inclusión para la recepción del subsidio, se diseñaron: el programa de Tortivales (1990), los cuales incluían en un principio a los beneficiarios del programa de Tortibonos (1985-1989), así como el programa de leche industrializada.

Este programa tuvo por objeto proporcionar un kilogramo de tortilla sin costo a las familias de menores ingresos de zonas urbanas, que percibían un ingreso igual o menor a dos salarios mínimos. El proceso se administró de forma novedosa, con tarjetas similares a las de crédito, que eran aceptadas en las tortillerías afiliadas, donde un lector electrónico con memoria registraba el detalle de las transacciones. Esta parte administrativa del sistema de tarjetas quedó a

¹⁴⁶ CONEVAL, *Informe de la evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. México, D.F., CONEVAL, 2010, p. 35.

¹⁴⁷ *Ibíd.*

cargo del Banco Nacional de México (Banamex), mientras la Conasupo se encargó del monitoreo de la distribución de la tortilla.

Dicho programa mostró su viabilidad y fue una experiencia innovadora; sin embargo resultó sumamente complejo en su realización, ya que requirió identificar constantemente a las poblaciones vulnerables con estudios socioeconómicos y geográficos; además, requería evaluaciones periódicas de su funcionamiento y supervisión permanente a los industriales involucrados con todos los insumos del programa, y nutricionalmente sólo aumentó el consumo de maíz en las poblaciones urbanas. Este programa y el de leche industrializada fueron criticados, además, por no incluir en sus estrategias un componente educativo.

Sistema Alimentario Mexicano

Durante la década de los setenta dos fenómenos influyeron en el diseño de las políticas de abasto y alimentación: la crisis alimentaria mundial y el acelerado crecimiento de los precios agropecuarios.

El gobierno del presidente José López Portillo iniciaba su gestión en condiciones críticas derivadas del modelo de sustitución de importaciones, centrando sus esfuerzos en reactivar una política redistributiva:

El sexenio de 1970-1976 terminó en una situación crítica, derivada del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, con la primera devaluación en veintidós años.

La firma del convenio de “facilidad ampliada” con el Fondo Monetario Internacional, que entre otros puntos fijaba un tope a la expansión monetaria total (considerada altamente inflacionaria), exigía el reforzamiento de la reserva internacional; limitaba el endeudamiento neto proveniente de cualquier fuente externa; exigía la reducción del déficit del sector público; y aconsejaba establecer un programa económico que restaurase la tasa de crecimiento real, aumentara el empleo, el ingreso real per capita, estimulase el ahorro interno y la formación del capital...

...El gobierno de López Portillo creó la COPLAMAR, en 1977, con el fin de canalizar recursos a la población con los más bajos niveles de vida. En la primera

etapa, sus esfuerzos se centraron en definir criterios para medir los niveles de marginación y llevar a cabo investigaciones relacionadas con la problemática de la pobreza. A partir de sus resultados, se pudieron hacer adecuaciones programático-presupuestarias que se reflejaron en acciones realizadas en sectores estratégicos como salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable y servicios de apoyo a la economía mexicana, sobre todo en las zonas rurales más marginadas del país. En 1980 nació el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el programa más consistente de combate a la pobreza aplicado a México hasta entonces.

El SAM se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías. Su planeación y coordinación estuvo a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del presidente de la República. En su desarrollo participaron dependencias gubernamentales, como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y organizaciones no gubernamentales, como la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO).

El SAM se diseñó con una concepción analítica integral que permitía realizar políticas congruentes para toda la cadena productiva, desde la producción, la transformación industrial, la comercialización, la distribución y el consumo. Los dos principales objetivos eran superar la crisis estructural del sector agropecuario y alcanzar la autosuficiencia alimentaria.¹⁴⁸

A pesar de su diseño aparentemente transformador, el programa en 1983 dejó de funcionar por razones de una fuerte crisis fiscal.

Programa Nacional de Alimentación

Al dejar de funcionar el programa Sistema Alimentario Mexicano, se volvió prioritario hacer una reestructuración de los programas de alimentación con menos recursos y mejor focalización; sobre esas bases surgió el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) 1983-1988 con el propósito de “mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos en las regiones y grupos sociales afectados, asegurando el acceso a los alimentos y protegiendo sus escasos niveles de ingresos frente a la crisis”.¹⁴⁹ Este programa estaba enfocado

¹⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 35-36.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p. 36.

básicamente en tres acciones destinadas a incidir en el consumo de alimentos: subsidios para reducir precios de los alimentos, control de precios e intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria. La CONASUPO tuvo un papel relevante en este programa.

En la fase de producción de alimentos se establecieron precios de garantía, subsidios en el seguro agrícola y el costo de la semilla, así como créditos con tasas preferenciales. En la fase de transformación participaban empresas estatales en el procesamiento de alimentos y en el subsidio a los precios. En 1988 el PRONAL desapareció para dar paso al programa SOLIDARIDAD.

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Este programa estuvo vigente de 1989 a 1993; su finalidad era combatir la marginación social y la pobreza extrema en tres grupos de población: indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano-populares.

La acción de PRONASOL se desarrolló en:

- Programas de bienestar social (infraestructura urbana, abasto y alimentación)
- Solidaridad para la producción
- Desarrollo regional
- Programas especiales como “Mujeres en Solidaridad” y “Jornaleros Agrícolas”

Entre sus objetivos se encontraron: mejorar la calidad de vida, brindar oportunidades de empleo, fomentar el desarrollo de las capacidades y recursos productivos, construcción de obras, ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.

Las principales innovaciones operativas que planteó PRONASOL se resumen en una mayor descentralización de los recursos y las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación con los beneficiarios en la ejecución de las obras de desarrollo social.¹⁵⁰

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES

En la década de los noventa se inició la planificación de un ambicioso programa de inversión en desarrollo humano; inicialmente se denominó Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y en 2002 cambió a Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

El programa surgió para atender el problema social que representa la condición de pobreza extrema y su expresión en las carencias de ingreso, educación y salud de los hogares, que implican un bajo capital humano en las personas. Inició como Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), atendiendo a 300 mil familias. Desde su diseño inicial fue concebido para ser evaluado y poder identificar sus impactos en los campos de salud, educación y alimentación. El PDHO estuvo dirigido a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza; su cobertura contempló a cerca de 5.8 millones de familias beneficiarias en más de 96 mil localidades rurales, semiurbanas y urbanas del país.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El PAL inició operaciones en 2004 con el objetivo de cubrir los mínimos necesarios en materia de alimentación para la población en condición de pobreza que habita localidades en las cuales por cuestiones de infraestructura no son atendidas por el PDHO. Inicialmente fue operado por DICONSA, y en 2007 fue transferido a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Las

¹⁵⁰ *Ibíd.*

familias reciben un apoyo en efectivo o un paquete alimentario sujetas a los compromisos de asistir a pláticas sobre alimentación, nutrición y salud. PAL cobra relevancia para aquellas familias que enfrentan dificultades para acceder a otros programas.

La operación del Programa considera los siguientes apoyos básicos: 1. Apoyo mensual para un consumo mínimo de alimentos; 2. Apoyo Alimentario Vivir Mejor; y 3. Apoyo Infantil Vivir Mejor. Los niños menores de 5 años y/o mujeres embarazadas o en período de lactancia de las familias beneficiarias reciben dotaciones bimestrales de complementos alimenticios y seguimiento nutricional. A partir de 2007 la cobertura de las familias beneficiarias del PAL se elevó a un ritmo considerable, destacando la fase de expansión de 533 mil familias entre 2008 y 2010. Al cierre de 2012 la población beneficiaria del PAL fue de 673 mil familias. Esta dinámica se observó también en los recursos ejercidos, los cuales entre 2008-2010 crecieron 182.1 por ciento promedio anual, mientras que en 2011-2012 lo hicieron a un ritmo de 8.2 por ciento; en ambos casos en términos reales.¹⁵¹

Programa de Abasto Social de Leche (PASL)

El programa tiene sus orígenes en 1941, a partir de la creación de la Instancia Nacional Distribuidora y Reguladora S.A., la cual inauguró en 1944 la Lechería Nacional, que fue el antecedente del abasto de leche como programa alimentario. Posteriormente, en 1965 se creó la Compañía Rehidratadora de Leche, que más tarde se transformó en LICONSA, y que buscó contribuir a mejorar la situación nutricional de los niños de familias de bajos recursos a través de la distribución de leche.

En un principio, el PASL tenía un mecanismo de apoyo al ingreso de las familias a través de la aplicación de un subsidio al precio. Sin embargo, a partir del 2002 se reorientaron sus objetivos a una visión más nutricional, lo que significó la

¹⁵¹ SEDESOL. *Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL. Op. cit.*

fortificación de la leche con micro-nutrientes identificados como necesarios para mejorar la nutrición de los niños, mujeres embarazadas y en lactancia, y de los adultos mayores.

En materia de apoyos, el PASL otorga una dotación de leche fortificada con un alto valor nutricional, a un precio preferencial por litro, transfiriendo un margen de ahorro al hogar que está siendo beneficiado, al poder adquirirla a un precio menor que en el mercado. La dotación de leche autorizada es de cuatro litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón, y cada hogar tendrá derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana, dependiendo del número de sus beneficiarios.

Programa de Abasto Rural (PAR)

El PAR operado por DICONSA tiene sus antecedentes en las acciones de abasto social y de regulación en la comercialización de los productos básicos a finales de la década de los treinta con la operación de los Comités Reguladores del Trigo y de Subsistencias, los cuales tuvieron como objetivo corregir las diferencias existentes entre producción, distribución y precio de dichos productos, mediante la adquisición, venta y almacenamiento de granos.

Desde 1994 DICONSA fue re-sectorizada hacia la SEDESOL; el 30 de diciembre de 2007 se crea el PAL y PAR a cargo de DICONSA con dos modalidades:

1. Apoyo Alimentario
2. Abasto Rural

La Modalidad de Abasto Rural desarrolla las acciones que hasta el año 2007 estaban a cargo del PAR, mientras la vertiente de Apoyo Alimentario se transfirió a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano

Oportunidades. Atendió la problemática derivada del acceso insuficiente de la población de localidades rurales de alta y muy alta marginación a productos básicos y complementarios, a través de una operación de apoyos que buscan una transferencia de ahorro a los beneficiarios vía precios y no como subsidio directo.¹⁵²

La Cruzada Nacional contra el Hambre

El actual Gobierno, a fin de garantizar el derecho básico a la alimentación y al desarrollo integral de la persona, estableció el programa integral con amplia participación social denominado Cruzada Nacional SIN HAMBRE; el cual fue creado como una política de nueva generación con el objeto de dar cumplimiento progresivo a este derecho, en virtud de lo consagrado en tres instrumentos jurídicos fundamentales: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley General de Desarrollo Social* y la *Ley General de Salud*; adicionalmente, a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que refrendan el compromiso de disminuir los niveles de personas y hogares con problemas nutricionales o con poco acceso a la alimentación.

El diseño de la referida estrategia partió de considerar los resultados de la medición multidimensional de la pobreza en México, establecida por el CONEVAL, en la que se considera que la falta de acceso a la alimentación es un indicador apropiado para medir el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas, y que la reducción del acceso a la alimentación no se encuentra vinculado necesariamente a los mínimos establecidos por el concepto de seguridad alimentaria.

Programa Sin Hambre

Esta política pública se identifica en esta nueva dimensión, donde podemos observar la validez del concepto de la seguridad humana como elemento

¹⁵² *Ibíd.*

fundamental de la intervención del Estado. Ahora se toma al ciudadano como el centro de las políticas públicas, y al propio tiempo como agente de cambio al participar activamente en su propia superación y en la transformación de su entorno social.

El 21 de enero de 2013 se crea el decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, con el ulterior propósito de que un gran número de mexicanos supere su condición de carencia alimentaria y pobreza extrema.

El programa corresponde a una estrategia de trabajo coordinada del gobierno federal para atender, desde una perspectiva multidimensional y teniendo como eje la carencia de alimentación, la pobreza extrema de alimentación de poco más de 7 millones de personas. El programa busca asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, prevé impulsar la producción de alimentos en las zonas marginadas, al tiempo que sienta las bases para que la población objetivo disfrute de sus derechos sociales.¹⁵³

Objetivos y Estrategias

Por lo menos en el discurso oficial se ha señalado que este nuevo Programa Nacional es una estrategia para abatir el hambre y las carencias sociales de la población en pobreza extrema. Participan los tres niveles de gobierno, al plantearse los siguientes objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

¹⁵³ PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE 2014-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, México. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 (recuperado el 20/02/2016)

4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Dicha política pública comprende 70 programas federales y da origen a una Comisión Intersecretarial integrada por dieciséis Estados del país.

Quizá lo más trascendente de este tratamiento multidimensional de la pobreza extrema alimentaria, es que ésta comprende una revaloración del territorio, en especial de aquellos en que se concentra la pobreza como un impedimento fundamental para el desarrollo.

El enfoque territorial considera las potencialidades del entorno, así como las restricciones que presentan los espacios en los que se ubica la población en pobreza extrema de alimentación. Con este nuevo enfoque también se asume a la pobreza urbana como un nuevo elemento, que supera la vieja idea de que sólo en los espacios rurales podemos encontrar estos niveles extremos de marginación.

Mejorar las condiciones educativas e incrementar las capacidades productivas de las personas, el fortalecimiento del campo, mejores empleos; con alternativas para el autoempleo y la creación de pequeñas y medianas industrias y agroindustrias podemos lograr que los mexicanos en pobreza dejen atrás su situación y romper el tabú de que los pobres sólo pueden vivir de los subsidios y los programas sociales.¹⁵⁴

En esencia estas fueron las bases en la que se enmarcó la Cruzada Nacional Contra el Hambre, como la principal estrategia de política social del actual gobierno a fin de atender a la población vulnerable de México. Si bien

¹⁵⁴ *Ibíd.*

desde su inicio, y quizá hasta la fecha, se ha visto inmersa en una serie de críticas, también es válido el esfuerzo realizado a través del programa. Sin embargo, una vez más no se han logrado los objetivos propuestos pues es ineludible que seguimos en una desigualdad económica y política que inhabilita articular acciones que mejoren las condiciones de vida de millones de mexicanos.

Es fundamental que uno de los ejes de la política de desarrollo económico sea la inclusión de los pobres; solo mediante un incremento de ingresos se mejorará su acceso a los alimentos y su capacidad de hacer frente a la volatilidad de los precios. La población más vulnerable se encuentra en las zonas rurales, y gran parte está constituida por el segmento de pequeños productores agrícolas (compradores netos de alimentos).

Reforzar las políticas de fomento a la producción agrícola familiar tendría un impacto positivo no solo en la oferta de alimentos locales, sino también en el acceso que tenga a esos alimentos la población más vulnerable. También se deben reforzar los mecanismos comerciales y de integración regional para reducir la vulnerabilidad de los países frente a la volatilidad de los precios. Asimismo, es importante fomentar los mercados nacionales y territoriales, reduciendo los costos de transacción para los pequeños productores y creando canales eficientes de comercialización de alimentos frescos que conecten la producción con la demanda local de manera directa. Esto puede suavizar las consecuencias que tienen los cambios inesperados de los precios mundiales para los consumidores y productores.¹⁵⁵

En este contexto es conveniente nuevamente destacar que en el ámbito de la seguridad humana la pobreza se define como inseguridad económica y al mismo tiempo constituye una categoría analítica central para la definición del

¹⁵⁵ CEPAL, "Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2011): implicaciones para América Latina y opciones de políticas". *Boletín Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Núm.3. Costa Rica, CEPAL/FAO/IICA, 2011, pp. 1-36.

subdesarrollo. Por lo tanto, al ser el hambre y la desnutrición problemas de primer orden para romper la reproducción del círculo vicioso de la pobreza, porque afectan de forma directa sobre la salud, educación y economía de las personas, urge ser enfrentados por el creciente riesgo de la inseguridad alimentaria y nutricional.

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha hecho importantes esfuerzos desde 1994 para que se reconozca la pertinencia de la base empírica que estudia el nexo real entre guerra, desarrollo y formas de gobierno. Aunque actualmente el concepto ampliado de la seguridad humana sigue siendo una categoría analítica en construcción, no por ello dejamos de reconocer que su aplicación concreta ha derivado en un tratamiento oportuno y asertivo de diversas problemáticas vinculadas con el desarrollo y la protección de los derechos humanos en más de trescientos proyectos alrededor del mundo, desde que dicho concepto fuera adoptado en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3.3.2. Autosuficiencia Alimentaria

En el 2010, como resultado de trabajos para congresos y foros, “Vía Campesina” ha manifestado a través de documentos políticos sobre la importancia de crear condiciones para lograr una producción sostenible con valores éticos; así como priorizar en: a) la capacidad de producir lo que se necesita, b) la autosuficiencia alimentaria, c) una alimentación digna, sana y culturalmente apropiada, d) la tenencia y acceso de los recursos tierra y agua, e) conservar y construir biodiversidad, f) recuperar el ser campesino, las culturas y saberes, y el valor de los alimentos, y g) fomentar el trabajo y el relevo generacional.

En ese sentido el concepto de autosuficiencia alimentaria, como señala la FAO, alude a la capacidad que tiene un Estado de satisfacer las necesidades alimenticias mediante la producción local. Ofrece ventajas de ahorro de divisas para la compra de otros productos, que no pueden ser manufacturados

localmente, así como la protección ante los vaivenes del comercio internacional y las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas.

De ahí que la autosuficiencia tiene relación directa con la disponibilidad de alimentos que se requiere para cubrir las necesidades de la población y lograr que los países generen un sistema alimentario propio.

Recientemente, opiniones calificadas como la del Dr. Alejandro Espinosa Calderón, investigador del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), han señalado que nuestro país tiene la capacidad de alcanzar autosuficiencia mediante la producción de maíz, frijol y oleaginosas que se requieren para la alimentación sana, sin necesidad de recurrir a la siembra de transgénicos, y expresamente ha planteado lo siguiente:

“Lo único que se requiere es tener políticas públicas, que contemplen el extensionismo rural para los 2.3 millones de productores... la producción en maíz es posible debido a que los 2.3 millones de productores cuentan con al menos una variedad de semilla nativa y que están distribuidas en las diferentes regiones del país, aunado a las variedades mejoradas que los investigadores mexicanos, de diferentes instituciones han desarrollado, una diversidad genética que permite soportar el cambio climático”.¹⁵⁶

Asimismo, de acuerdo a las declaraciones del Dr. Antonio Turrent Fernández, los mexicanos podemos producir hasta 54 millones de toneladas, necesitamos 32, lo que hace falta es un gobierno patriota que apoye esa producción, una gran cruzada que permita a los productores tener semilla de maíces nativos.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Alejandro Espinosa Calderón, “Más allá de los transgénicos”, Conferencia en el Primer Foro Campesino, Universidad Autónoma Chapingo (UACH), octubre de 2015. Disponible en: <http://imagenagropecuaria.com/2015/alcanzar-la-autosuficiencia-alimentaria-en-mexico-es-posible/> (recuperado el 30/06/2018)

¹⁵⁷ Véase: Antonio Turrent Fernández y Timothy A. Wise, *Factibilidad de alcanzar el potencial productivo de maíz de México*, Mexican Rural Development Research Reports, EE.UU, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.

En general, se requiere regresar a nuestras raíces y cultura alimentaria a través del maíz, frijol, amaranto, chía, chile, que nos identifica como mexicanos. El maíz es la especie más importante para la humanidad, cada año se cosechan mil millones de toneladas de grano en todo el mundo, seguido del trigo.

En esa medida, las declaraciones realizadas por el ejecutivo federal, al asegurar que la autosuficiencia alimentaria es un mito que hay que romper, pues ningún país del mundo produce todo lo que consume, enfatiza solamente la tendencia para la permisividad del capital extranjero a través de acuerdos y fusiones agroindustriales entre empresas nacionales y extranjeras, inclusive para la apropiación de tierras; dicha apreciación perjudica las iniciativas favorables a la soberanía alimentaria nacional e imponen condiciones concretas para que el abastecimiento alimentario quede subordinado al mercado internacional bajo el control de las grandes empresas privadas

Es decir, cualquier concepción que intente retomar los intereses privados de lucro, sobreponiéndose a los intereses de la población y reduzca la presencia del Estado, en las definiciones y en los controles estratégicos de la producción, procesamiento y distribución de los alimentos básicos, coloca más bien a cualquier país en una situación de vulnerabilidad y riesgo de la propia seguridad alimentaria. Al someterse los gobiernos a los intereses de las empresas que controlan los mercados nacionales e internacionales, se atenta contra la producción soberana de alimentos, practicada por los campesinos, pequeños y medianos agricultores, y aleja la posibilidad de una autonomía de las regiones en lo que en la producción de alimentos se refiere.

Tal y como ha venido sucediendo en el sistema alimentario mundial, entre la producción de alimentos y el comercio global, en su mayoría dominado por grandes corporaciones de alimentos, la realidad está ahí, “se estima que el 13.5% de la población de países en desarrollo presenta desnutrición, y uno de cada seis

niños presentan peso inferior al normal”¹⁵⁸, la mayoría de ellos se encuentran en zonas rurales de bajos ingresos en África y en Asia; si a esto se suma la pobreza, la desigualdad y el cambio climático, se agrava más la situación. Especialmente con el calentamiento global, ya que fenómenos climatológicos como las inundaciones y sequías han devastado cosechas, afectando de manera directa a la agricultura familiar de pequeña escala, quienes dependen del autoconsumo, que en su mayoría son pobres y padecen hambre.

Entonces, la inseguridad alimentaria se vuelve una amenaza no solo para los más pobres que no pueden comprar alimentos –mismos que serán cada vez más caros-, sino también para la producción de aquellas comunidades que dependen del autoconsumo, y para los consumidores urbanos.

El panorama es preocupante, más si se piensa en garantizar la autosuficiencia como componente a la seguridad y soberanía alimentaria, sin embargo, es importante proveer de elementos y alternativas para ir afrontando el problema.

Por lo tanto, de lo reseñado con anterioridad, podemos concluir este apartado en el sentido de que existe evidencia de que México, a través de sus políticas de alimentación aunado a la situación del campo mexicano, como resultado de los procesos históricos, siempre ha estado determinado a apoyar el desarrollo de la agricultura y asegurar la alimentación de la población.

Sin embargo, la modernización de las tecnologías, la influencia del mercado internacional y otros patrones culturales implantados, ha desencadenado en una falta de apoyo a la pequeña propiedad y a los alimentos básicos, así como una orientación equivocada de las políticas públicas en este ramo, situación que ha creado condiciones más de monopolio en control de semillas e insumos agrícolas.

¹⁵⁸ Programa Mundial de Alimentos (PMA), “10 datos sobre el hambre”, 30 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://es.wfp.org/historias/10-datos-acerca-del-hambre-0> (recuperado el 30/06/2018)

En un estudio realizado por la OCDE en 2007 se evidenció que el campo mexicano todavía tiene fuerte potencial, ya que el 83% del territorio nacional se considera sector rural, una población rural del 36% en las localidades y un ingreso del 2% de aportación agrícola al PIB; lo que supone que esta falta de productividad del campo conlleva a no tener autosuficiencia alimentaria y que las políticas son más bien asistencialistas que no promueven el desarrollo en este sector.

Como se ha señalado, la alimentación desde siempre ha sido un elemento incuestionable de nuestra condición humana y social. No obstante, es importante reflexionar también sobre el papel estratégico que los alimentos han jugado en la escena internacional, la complejidad que estos revisten, y cómo asegurarlos perfilan también la forma en que la sociedad conduce su alimentación, y por lo tanto su nivel de satisfacción.

Los hábitos alimentarios están condicionados por una gran variedad de factores, tanto geográficos como socioculturales y económicos. En ese sentido la disponibilidad de un determinado alimento estará también ineludiblemente ligada a factores económicos.

México, a pesar de ser un país que tiene una inmensa variedad de diversidad ecológica y recursos naturales, no ha logrado atender a las demandas de la población. El estancamiento del campo mexicano y aplicación de modelos de desarrollo, reproducidos en las últimas décadas, han traído como consecuencia un déficit en la producción de alimentos.

La desaparición de nuestra soberanía alimentaria y en consecuencia de la autosuficiencia, ha sido en gran parte consecuencia de las recurrentes crisis económicas que implicaron la falta de recursos públicos a este sector, aunado a un modelo de producción agropecuaria que segmentó al campo en dos tipos de

agricultura, la comercial de exportación con acceso al mercado y la de subsistencia, aunado al desmantelamiento de la parte reguladora del Estado.

Asimismo, las importaciones del sector agroalimentario llegaron al 77% en las compras provenientes del TLCAN, lo que muestra una clara dependencia alimentaria y por lo tanto el alza de precios.¹⁵⁹

Y si a esto le agregamos los embates del cambio climático como sequías, heladas e inundaciones, las afectaciones y riesgo de desabasto no solo ponen en peligro la autosuficiencia, sino la capacidad de atender la demanda en la población, y en especial las más pobres.

En este contexto encontramos el surgimiento del hambre y la desnutrición, que se traducen en problemas de salud pública, toda vez que tener buena alimentación contribuye al goce de la salud y al desarrollo físico y cognitivo. La nutrición no sólo se ve afectada por la disponibilidad y acceso de alimentos sino también por enfermedades, el saneamiento, agua potable y la atención sanitaria preventiva.

Por lo tanto, tenemos que encontrar soluciones en el sentido de elaborar las políticas públicas que respondan a las necesidades de cada país. En el caso de México la discusión aquí planteada es que ha optado por una política equivocada, la importación de alimentos prioritarios e identitarios como el maíz, frijol y trigo, superan en mucho las exportaciones, lo que en término económicos produce un déficit en la balanza comercial.

Lo que en términos de seguridad alimentaria implicaría producir un porcentaje elevado de ellos, para asegurar el consumo interno y satisfacer las

¹⁵⁹ Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el sector agroalimentario mexicano y la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2017, p. 2.

necesidades mínimas de la población y llevarla hacia la soberanía alimentaria; alcanzar dicha meta requiere más bien la creación y manejo de sistemas agroecológicos, con semillas nativas que resistan los cambios climáticos, y asegurar a los campesinos la continuación de su trabajo.

La estrategia para la construcción de una soberanía alimentaria, necesitará un nuevo planteamiento en el actual modelo de producción agrícola del país. Entre sus componentes esenciales se destacarían, con base en lo formulado por “Vía Campesina”, los siguientes:

- a) Cambiar el actual modelo de producción y de tecnología agrícola dominante, por otra concepción de producción de alimentos saludables, basados en la agroecología, agricultura ecológica, orgánica y otros caminos que garanticen producción y oferta abundante a nivel local, regional y nacional.
- c) Garantizar el principio del provecho de toda sociedad sobre los bienes de la naturaleza, agua y biodiversidad.
- d) Reformular el papel del Estado para que él ordene el proceso de soberanía alimentaria, garantizando su producción y distribución en todas las regiones del país.
- e) Control directo del gobierno sobre el comercio exterior (importación/exportación) de alimentos y sobre las tasas de interés y de cambio.
- f) Implementar un amplio programa de pequeñas y medianas agroindustrias, instaladas en todos los municipios del país en la forma de cooperativa.
- g) Garantizar stocks reguladores de alimentos saludables por parte del gobierno, para garantizar el acceso a toda la población.
- h) Desarrollo de un nuevo modelo económico, basado en la amplia distribución de la renta, la garantía de empleo y beneficio para toda la población, en la universalización de la educación y en la implementación de una industria nacional destinada al mercado interno.

i) El conocimiento y plena libertad para intercambiar y mejorar semillas es un componente fundamental de la soberanía alimentaria, porque la existencia de una diversidad permite asegurar la abundancia alimenticia, sirve de base a una nutrición adecuada y variada, y permite desarrollar formas culinarias culturalmente propias y deseadas. Las semillas son el inicio y el fin de los ciclos de producción campesina, son creación colectiva que refleja la historia de los pueblos y de sus mujeres, las cuales fueron sus creadoras y principales guardias y perfeccionadoras. Su desaparición lleva a la extinción de las culturas de los pueblos del campo y de comunidades. Como no son apropiables, deben mantener su carácter de patrimonio colectivo.

j) Impedir el uso y fomento de semillas transgénicas. Ellas representan la propiedad privada de la vida, de la posibilidad de la libre reproducción, sobre todo representan la destrucción de toda biodiversidad, ya que ellas no logran reproducirse sin contaminación de todas las demás semillas. Además de presentar dudas por la falta de investigación sobre sus consecuencias para la salud animal y humana.

l) El derecho de los pueblos a consumir de acuerdo con factores culturales, éticos, religiosos, estéticos, de calidad nutritiva, que implica alimentos saludables, accesibles y culturalmente apropiados.¹⁶⁰

Es necesario enfocarse en el ciclo completo de cultivo, consumo y comercialización de alimentos, lo que permitirá pensar en soluciones que involucren a la población; consumir alimentos nutritivos y sanos no es tarea fácil, y que no sólo se resuelve por la vía de la política pública y marcos normativos que regulen el consumo; la tarea también radica en cambiar patrones de consumo de una dieta de refrescos, comida chatarra, alimentos altamente procesados con ingredientes artificiales a una sana y nutritiva, abriéndose una arista más al problema, que se enfoca al de la salud pública y concientización.

¹⁶⁰ Joao Pedro Stedile y Horacio Martins de Carvalho, "Soberanía alimentaria: una necesidad de los pueblos", *Op. cit.*, pp. 38-39.

La historia reciente de México, en particular la gestión de Enrique Peña Nieto, nos permite continuar con nuestro interés reflexivo sobre la autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria. La Cruzada Nacional contra el Hambre se implementó a partir del 2013 como una estrategia nacional de inclusión y bienestar social que convocó una amplia participación de autoridades, iniciativa privada, organismos internacionales y ciudadanía. Alrededor de 50 programas se han ocupado de atender las carencias de la población en los servicios básicos, acceso a la alimentación, salud, seguridad social, rezago educativo e ingreso. De manera que en el acápite siguiente avanzamos en la profundización de nuestra investigación hacia una valoración crítica del actual programa de gobierno de combate a la pobreza, particularmente en el Estado de San Luis Potosí.

Así, la Cruzada fue concebida como una estrategia de promoción de acciones encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria de la población en pobreza extrema y limitada en el acceso a la alimentación. Entre sus tareas no se contempló el proporcionar bienes o servicios de manera directa a la población objetivo, su función estaba delimitada a la coordinación de programas destinados a la atención de carencias sociales. A partir de la valoración conceptual de la seguridad, soberanía y autosuficiencia alimentaria, identificamos los alcances de una política social que en el papel se planteó hacer efectivo el derecho constitucional a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

CAPÍTULO 4

LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: SAN LUIS POTOSÍ

El análisis de los problemas relacionados con el hambre, sus connotaciones éticas e impactos económicos y sociales, lo han convertido en un tema de interés público. En ese sentido, estudiar el hambre, la malnutrición y exclusión, debe de tener como punto de partida el enfoque de seguridad alimentaria.

Dicho enfoque determina que el problema del hambre y la malnutrición se vinculan con varios elementos importantes:

- En primer lugar, con los factores económicos y sociales de la población, ya que las personas podrán lograr un mejor aprovechamiento de los alimentos a medida que cuenten con servicios básicos de la vivienda, como agua potable y drenaje, en un entorno saludable, con una vivienda digna de materiales duraderos y firmes, sin hacinamiento y con las condiciones adecuadas en materia de salud y educación, haciendo énfasis en una educación nutricional.
- En segundo lugar, se relaciona con el nivel de ingreso de las personas para poder acceder a una canasta alimentaria suficiente y de calidad;
- y en tercero, con la existencia de un abasto adecuado de productos, ya sea por la presencia de un sistema de abasto o por la posibilidad de producir alimentos de los hogares y colocar sus excedentes en el mercado.¹⁶¹

De igual forma, hemos señalado que el enfoque de derechos esta intrínsecamente relacionado con la búsqueda de reformas en la política social, orientada a la superación del modelo burocrático. Reivindica el papel del Estado para garantizar el desarrollo humano y establecerlo como un derecho social, tendiente a que las personas se apropien de sus derechos y participen de manera activa en su desarrollo social y controlen las acciones públicas.¹⁶²

¹⁶¹ SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. México, SEDESOL, 2014, p. 14. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf (recuperado el 20/02/2016)

¹⁶² Sonia Solís Umaña, *El enfoque de derechos. Aspectos teóricos y conceptuales*. San José, Universidad de Costa Rica, 2003, p. 4. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf> (recuperado el 13/10/2017)

En otro orden de ideas, es conveniente señalar que los actuales programas sociales que operan dentro de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre, siguen funcionando con el esquema de transferencias monetarias condicionadas o corresponsabilidad, surgidos a mediados de los años noventa, con el propósito de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En ese sentido, el enfoque de reducción de la pobreza promovido por estos programas se convirtió rápidamente en herramienta de política social de gran popularidad en diversos países de la región, incluyendo México; en el que el Estado se compromete a redistribuir recursos hacia los que más los necesitan, y quienes reciben dichos recursos se comprometen a cumplir con medidas que promueven la acumulación de capital humano.¹⁶³

Lo anterior obedeció a la necesidad de realizar un cambio en la racionalización y focalización de programas redistributivos que hasta ese entonces resultaron ineficaces para combatir la reducción de la pobreza; además generaban importantes cambios en los precios, como en las exoneraciones de impuestos y subsidios al consumo. Es decir, en vez de realizar subsidios a los precios, vales o distribución de alimentos, se decidió optar por transferir ingresos directamente en forma monetaria.

Sin embargo, a través de los años y de las investigaciones realizadas sobre este tipo de programas, en general se ha observado que si bien han sido una herramienta de política social muy importante para el desarrollo de las potencialidades de las beneficiarios, también dichos programas no han sido lo

¹⁶³ Banco Interamericano de Desarrollo. *¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza?* Documento de trabajo del BID. Núm.767, 2007, p. 1. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8122/Pueden-las-transferencias-monetarias-ayudar-a-que-los-hogares-escapen-de-una-trampa-intergeneracional-de-pobreza.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (recuperado el 13/10/2017)

suficientemente efectivos para incrementar el consumo de los hogares beneficiarios, así como para reducir la intensidad de la pobreza y la desigualdad.

En ese sentido, diversos teóricos en la materia, entre ellos Ludwig Guendel, han señalado que:

El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos. Este procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social; (.....) buscando construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y consecuentemente la vida social y cotidiana de las personas, con base en una nueva ética del desarrollo humano.¹⁶⁴

En consecuencia, “para que el derecho no se quede en la retórica vacía e idealista, formulada por las corrientes críticas desde que el liberalismo hizo su aparición, y tenga validez, depende de la factibilidad que pueda encontrar en la voluntad política de las clases gobernantes, la existencia de una ciudadanía demandante y vigilante, y programas especializados de carácter promocional y asistencial”.¹⁶⁵

De lo reseñado en los párrafos anteriores, podemos afirmar que nuestro país no ha sido omiso en tratar de consolidar una política social de nueva generación; es decir, que trascienda al asistencialismo e incorpore nuevos elementos de inclusión productiva y articule esfuerzos institucionales para abatir la pobreza. Ejemplo de este proceso jurídico y político lo vemos incorporado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la que se establece como derechos el acceso a la alimentación, educación y salud de calidad.

¹⁶⁴ Ludwig Güendel, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía”. En: Sergio Reuben Soto, *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*. San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2000, pp. 172-173.

¹⁶⁵ Ludwig Güendel, *La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera*. Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC: “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”. Julio, Quito, Ecuador, 2007, pp. 59-60.

Por su parte, Naciones Unidas ha adoptado el término enfoque de derechos humanos para caracterizar esta perspectiva más operacional, la cual está dirigida a traducir el marco ético y moral de los derechos humanos en acciones programáticas y políticas concretas que permitan su cumplimiento.

El enfoque de derechos humanos:

Recoge dos dimensiones que articulan procesos jurídicos, políticos y sociales en el nivel nacional e internacional. En efecto, por un lado, retoma la definición y seguimiento de los planes de acción derivados de las convenciones y marcos jurídicos y declarativos aprobados por los Estados en diferentes foros mundiales y regionales. Por el otro, se funda en las acciones políticas y programáticas llevadas a cabo en el nivel nacional, dirigidas a cumplir con los compromisos internacionales. Los objetivos del milenio constituyeron una búsqueda para hacerlos operacionales en el nivel nacional, al ampliar un conjunto de metas específicas.¹⁶⁶

Es decir, se requiere de acciones transversales, concretas y coordinadas en otros rubros que igualmente inciden en el problema de carencia alimentaria, como son la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso de las familias; pues en todo caso el derecho constitucional a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad no se satisface en la distribución de alimentos, sino que requiere de acciones integrales que coadyuven de manera amplia al abatimiento de la pobreza.

Por lo anterior, consideramos que:

El tema de la política pública adquiere importancia más que todo porque se visualiza como uno de los instrumentos primordiales para garantizar la universalidad del derecho. Después de un largo período en el que todas las preocupaciones estaban centradas en “el derecho” y en estimular procesos de movilización o demanda social que fortalecieran las actividades políticas de los organismos internacionales a favor de esta causa, se convino acerca de la urgente

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 60.

necesidad de que el Estado se transformara en el principal garante de los derechos.¹⁶⁷

En este contexto, el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, iniciado en la actual administración (2013-2018), nace como una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementa a partir de un proceso participativo, 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 los objetivos propuestos.

El referido Sistema contra el Hambre orienta su planeación en dos sentidos:

- La primera se refiere al proceso por el cual se acuerda la coordinación entre instituciones de gobierno, primero dentro del ámbito federal; después se suma la acción de los gobiernos y sus instituciones a nivel local y estatal, para después de nuevo retroalimentar los acuerdos desde el municipio hasta el orden federal. En este proceso se incluye la identificación de aquellos programas que resultan más pertinentes para ser considerados en la estrategia, y se incluye el proceso de seguimiento de acciones, metas y resultados, así como los distintos procesos de evaluación que permiten retroalimentar la toma de decisiones, plantear necesidades presupuestales y de nuevos proyectos. También se considera la definición anual de un catálogo de acciones y programas con los que se trabaja de manera prioritaria, lo cual no impide considerar acciones concurrentes que detonen el desarrollo de las zonas marginadas o impacten directamente en la calidad de vida de la población objetivo.¹⁶⁸
- La segunda se basa en el uso de los mecanismos de planeación participativa para asegurar -valga la redundancia- la participación ciudadana en el diagnóstico, identificación de necesidades, seguimiento y evaluación de acciones. Se explica la forma en que se articula la operación coordinada entre dependencias y entidades del gobierno federal, estados y municipios para su atención.¹⁶⁹

Inicialmente dicha estrategia nacional tomo en consideración los 70 programas enlistados que hasta ese momento existían; sin embargo, en razón de

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 61-62.

¹⁶⁸ SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 46.

que la Cruzada ha estado en construcción y con diversos cambios, este listado difiere del establecido en el Decreto.

Actualmente se enlistan 56 programas desglosados en componentes, acciones, fondos, vertientes, subsidios, proyectos, y sistemas propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para integrar la Cruzada.¹⁷⁰

La clasificación de los programas según la carencia social hacia la cual enfocan sus intervenciones muestra que, en su conjunto, llevan a cabo acciones dirigidas a incidir en las dimensiones del desarrollo social asociadas a la medición multidimensional de la pobreza. La carencia por servicios básicos de la vivienda es atendida por seis programas, la calidad de los espacios de la vivienda por cinco, mientras que quince programas tienen acciones relacionadas con el acceso a la alimentación, seis con acceso a los servicios de salud, cuatro con seguridad social, ocho con rezago educativo y nueve programas con ingreso.¹⁷¹

Consideramos importante precisar que “la Cruzada no implica recursos adicionales para la creación de organismos o el diseño de nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación de los elementos ya existentes. Para ello, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se encarga de promover la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de gobierno. En última instancia, el éxito de la Cruzada depende de una correcta coordinación interinstitucional”.¹⁷²

¹⁷⁰ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. México, CONEVAL, 2016, pp. 28-29. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf (recuperado el 25/10/2017)

¹⁷¹ CONEVAL, *Pobreza 2014. San Luis Potosí*. México, CONEVAL, 2014. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/San%20Luis%20Potos%C3%AD%20Pobreza%202014.pdf> (recuperado el 22/11/2017)

¹⁷² CONEVAL, *Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Primera Fase. México, CONEVAL, 2013, p. 5. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Inter_institucional_270715.pdf (recuperado el 25/10/2017)

Actualmente, los programas en operación dentro de la estrategia gubernamental programados para el presupuesto de egresos de la federación para el 2017 y que corresponden al ramo 20 “programas sociales” fueron:

Desarrollo de capacidades: nutrición, educación y salud

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO	ACCIONES
PROSPERA (Programa de Inclusión Social)	Atender a las familias en pobreza, a través de un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer la asistencia y permanencia en la educación media y superior de becarios -Promover entre los graduados el acceso a la inclusión productiva y laboral -Promover la generación de ingreso, la inclusión financiera y el acceso efectivo a los derechos sociales
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V	Mejorar la nutrición de sus beneficiarios, pertenecientes a los grupos poblacionales en condición de pobreza más necesitados	-Producir y comercializar leche fortificada a un precio menor al de mercado entre la población en condición de pobreza
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	Garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a la población ubicada en zonas de alta y muy alta marginación a través de sus tiendas de distribución	-Continuar con la conversión de las tiendas en Unidades de Servicio a la Comunidad, para que los habitantes de las localidades tengan acceso a más servicios.
Programa de Comedores Comunitarios	Contribuir al desarrollo, fortalecimiento y consolidación de una estrategia de atención alimentaria y nutricional	<ul style="list-style-type: none"> -Proporcionar alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria -Fomentar la participación comunitaria para abatir la

		carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada contra el Hambre.
--	--	---

Protección a Grupos Vulnerables

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO	ACCIONES
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	-Disminuir la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos encabezados por madres y padres solos con hijos pequeños	-Brindar lugares seguros para los menores -Funcionamiento de las estancias infantiles como actividad generadora de ingresos para las mujeres encargadas de su administración
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	-Fortalecer las acciones del Estado para la integración de la población femenina al desarrollo social	-Creación de proyectos y la implementación de acciones encaminadas a la defensa y promoción de sus derechos -Buscar la igualdad de oportunidades y la superación de la discriminación y la exclusión social
Programa Pensión para Adultos Mayores	-Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, dado el grado de vulnerabilidad que enfrenta esta población	-Proporcionar atención integral a los adultos mayores a través de Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Dichas acciones consistirán en consultas médicas, dentales y psicológicas; talleres ocupacionales; actividades socioculturales; asesoría jurídica; créditos a la palabra; bolsa de trabajo; albergues para los más necesitados; estancias de día; entre otras.
Programa de Atención a	Mejorar las condiciones	-Identificar necesidades,

Jornaleros Agrícolas	de vida de los trabajadores eventuales del campo a partir de una atención integral oportuna	desarrollar proyectos y emprender acciones que abatan las condiciones de vulnerabilidad de la población jornalera
Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia	Disminuir la condición de vulnerabilidad que enfrentan los hijos e hijas de hasta 23 años de edad en hogares con ingresos inferiores a la línea de bienestar ante el fallecimiento de sus madres	-Otorgamiento de un apoyo económico mensual que incentive la permanencia en el sistema educativo
Programa de Empleo Temporal	Generar oportunidades de empleo de manera transitoria	-Otorgamiento de apoyos económicos por su participación en acciones de rehabilitación y mejoramiento de infraestructura básica y productiva

Desarrollo regional

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO	ACCIONES
Programa 3x1 para Migrantes	Mediante la concurrencia de recursos de la Federación, Estados y Municipios, mejorar las condiciones sociales de las localidades seleccionadas	-Apoyar las iniciativas de mexicanos radicados en el extranjero para concretar proyectos en beneficio de sus localidades
Programa de Fomento a la Economía Social	Promover a este sector social de la economía para consolidarlo y potenciarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera	-Desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, así como la formación de capital y comercialización
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	Apoyar a los artesanos de México que viven en condiciones de pobreza y que preservan técnicas y diseños tradicionales	-Potenciar las capacidades de los artesanos con financiamiento y estímulos a la creatividad

		e innovación, así como apoyarlos en asistencia técnica y estrategias comerciales.
--	--	---

Gestión eficiente en la política de desarrollo social

NOMBRE DEL PROGRAMA/DEPENDENCIA	OBJETIVO	ACCIONES
Programa de Coinversión Social	Desarrollo de proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención de grupos vulnerables	-Mantener al Instituto Nacional de Desarrollo Social como la entidad encargada del otorgamiento de apoyos financieros y como vínculo entre el Gobierno Federal y la sociedad civil
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Fortalecer sus funciones de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social	-Establecer los criterios y lineamientos generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, para asegurar un uso eficiente de los recursos públicos y la búsqueda de mayor impacto de los programas
Secretaría de Desarrollo Social	Dar continuidad a los programas exitosos de formación de capital humano	-Atender a grupos vulnerables que no habían sido incorporados a los beneficios de las políticas públicas -Disminuir las disparidades regionales que permitan su integración a los procesos de desarrollo para detonar sus potencialidades productivas

Tablas de elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, estrategia programática*. Ciudad de México, 2016, pp. 54-55 y pp. 75-150. Disponible en:

http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf (recuperado el 30 /10/2017)

Los programas del sector desarrollo social son complementados con acciones que se incorporan, bajo el principio de coordinación institucional, con el fin de alcanzar las metas planteadas, y los programas sectoriales y especiales establecidos por el Gobierno de la República.¹⁷³

Como se observa, por lo que respecta al tema de la alimentación, el programa que fundamentalmente se encarga de orientar los esfuerzos para asegurar tanto la seguridad alimentaria como otras dimensiones del desarrollo humano de la población objetivo, se denomina PROSPERA, el cual siguiendo lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de la Presidencia de la República señala que:

PROSPERA, Programa de Inclusión Social contribuye al cumplimiento de la Meta 2. México Incluyente, que se orienta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. En este marco, el Programa se inscribe en el Objetivo: 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, y la Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. En el marco de los enfoques transversales del propio Plan Nacional, PROSPERA contribuye al logro de la Estrategia I. Democratizar la productividad al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral.¹⁷⁴

De lo anterior, se reconoce que la participación social, exigibilidad de derechos y rendición de cuentas, son elementos que inciden al desarrollo humano

¹⁷³ Secretaria de Hacienda, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, estrategia programática*. Ciudad de México, 2016, pp. 54-55 y 75-150. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf (recuperado el 30 /10/2017)

¹⁷⁴ Gobierno Federal. *Reglas de operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017*. México, Diario Oficial de la Federación, 2016, p. 5. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178750/ROP_PROSPERA_2017.pdf (recuperado el 20/10/2017)

y a la cohesión social dentro del enfoque de derechos impulsado por las diversas acciones de los Organismos Internacionales.

Para lo cual, a fin de implementar estos desafíos, el gobierno federal estableció, a través de las Reglas de Operación de su estrategia nacional, los lineamientos y características que utilizará a fin de lograr su aplicación y contribuir a la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre como eje transversal de los programas de desarrollo social. Así observamos que tal estrategia será aplicada de la siguiente manera:

La Cruzada Contra el Hambre se sustentó en el reconocimiento de que un amplio sector de la población de México no puede ejercer efectivamente su derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.



Asimismo, se adoptó la definición de hambre “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos

mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación”.¹⁷⁵

Tomando en consideración dicha definición, la estrategia va enfocada a quienes tienen al menos tres carencias sociales, definidas a partir de la medición de pobreza del CONEVAL -rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, de seguridad social, de alimentación, de calidad y servicios básicos en la vivienda, y además tienen ingresos menores al valor de la canasta básica.¹⁷⁶

Es decir, la Cruzada es una estrategia que promueve, en general, acciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de la población en pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación. No se concibió como un programa que proporcionaba bienes o servicios directamente a la población objetivo, sino como una intervención basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno en torno a espacios territoriales específicos.¹⁷⁷

En ese tenor, PROSPERA (Programa de Inclusión Social) se constituyó en el principal programa enfocado a atender y fortalecer las intervenciones que buscan ampliar las capacidades en educación, salud y alimentación principalmente de niñas, niños y jóvenes de las familias consideradas en pobreza; ampliando su radio de acción al fomento a la inclusión productiva, laboral y financiera de las familias beneficiarias, como lo podemos apreciar en la siguiente imagen:

¹⁷⁵ SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. Op. cit., p. 12.

¹⁷⁶ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. Op. cit., p. 26.

¹⁷⁷ SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. Op. cit., p. 12.



Para entender su operación es importante mencionar que la estrategia incentiva que los programas prioricen la atención hacia la población objetivo (7.01 millones de personas en 2012), lo cual no necesariamente implica que el total de los programas sólo atienda a esta población.

De igual forma cabe resaltar que cada programa que se incorpora a la estrategia tiene también canales de operación propios, calendarios distintos y estrategias de operación diferentes. Se busca asegurar que los programas recojan las necesidades de la población en situación de pobreza extrema de alimentación y las incorporen en su planeación, utilizando las herramientas para identificación, priorización y seguimiento.

De las aproximaciones anteriores se destaca que la seguridad alimentaria tiene un carácter multisectorial: social-económico, salud, cultural, ambiental, tecnológico, entre otros. Esta consideración es de gran relevancia en el momento de diseñar las acciones tanto a nivel de objetivos, de integralidad y complementariedad, así como su focalización, puesto que los proyectos deberán

permitir a mediano plazo mejorar los niveles de vida, así como el estado nutricional.



Es importante señalar que de acuerdo al informe denominado *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe 2015*, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se advierte que la región ha alcanzado las metas internacionales sobre el hambre, y al respecto señala en específico que México:

...ha diseñado y puesto en marcha una serie de programas sociales que apoyan el ingreso de la población más pobre y vulnerable, mediante apoyos monetarios y en especie, redes de abasto y pensiones sociales, entre otros.

El Programa de Inclusión Social PROSPERA..., programa de transferencias monetarias condicionadas, busca mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema, mediante transferencias de dinero sujetas a condicionalidades de salud y educación. Adicionalmente, y tal como es la tónica en la región, la pobreza suele ser más profunda en las zonas rurales.

En México la población rural corresponde aproximadamente al 20% de la población, y de ellos, el 43,5% se encuentra en situación de pobreza (CEPAL, en línea). Ello ha llevado al país a hacer frente a las disparidades observadas entre los ámbitos rural y urbano, impulsando acciones con enfoques diferenciados según

zona geográfica. Ejemplo de ello es la labor de DICONSA, cuyo propósito es contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación.

En materia de disponibilidad alimentaria, México contará para el trienio 2014-16 con 3.089 calorías al día por persona, lo que es más que suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos en términos calóricos (FAO, en línea). En este mismo sentido, las importaciones juegan un rol importante en la disponibilidad alimentaria del país que, aun siendo uno de los más importantes actores en materia productiva y comercial, es el principal importador de productos agroalimentarios de la región.

Por otro lado, y en línea con la tendencia de la subalimentación, la situación de la desnutrición en niños menores de 5 años ha presentado importantes avances: la desnutrición crónica en 1989 era de 40% y para el año 2012 llegó al 13,6%. En este ámbito el Programa Nacional México Sin Hambre, lanzado en 2014, tendrá un rol preponderante para continuar los avances y consolidar la situación nutricional del país, teniendo entre sus objetivos eliminar la desnutrición infantil y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

Pese a los esfuerzos y avances en materia de desnutrición y lucha contra el hambre, México, al igual que gran parte de la región, afronta aceleradamente los desafíos que imponen la otra cara de la malnutrición: el sobrepeso y la obesidad.

El 9% de los niños menores de 5 años se encuentra con sobrepeso, y el 32,8% de los adultos se encuentra con obesidad, una de las tasas más altas entre los países de la región. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres, donde el 38,4% de ellas se encuentra en situación de obesidad, mientras que en los hombres esta proporción alcanza al 26,7%. Frente a esta situación, el país ha sido pionero al implementar en 2013 un impuesto de 10% a las bebidas azucaradas, y un 8% a los alimentos considerados "chatarra", así como también ha promulgado reglamentos para normar la publicidad y etiquetado de los alimentos. Los avances en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como los desafíos tendientes a consolidarla en el tiempo, son la razón fundamental por la cual esta preocupación se ha institucionalizado a través de la puesta en marcha del Sistema Nacional del Programa Nacional México Sin Hambre. Este espacio de gobernanza ampliada es reflejo del compromiso político del país para lograr los objetivos mencionados y de garantizar, con ello, el ejercicio pleno del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.¹⁷⁸

En realidad se han hecho esfuerzos valiosos de vinculación; no obstante, continúa siendo una estrategia en construcción que debe adecuarse permanentemente para un desempeño óptimo. Por ello, se eligió este programa

¹⁷⁸ *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. FAO, 2015, p. 48. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

del gobierno federal, ya que sus características constituyen un caso de estudio que justamente refiere a una de las siete dimensiones de la seguridad humana.

4.1 El Programa de Inclusión Social y las políticas de alimentación y nutrición en México

En resumen, bajo este esquema de análisis se observa que el concepto de seguridad alimentaria tiene naturaleza multidimensional; para lo cual es pertinente distinguir las diferentes dimensiones que se interrelacionan. En ese sentido, el análisis de la intervención gubernamental implica acciones dirigidas a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización de alimentos; además de la estabilidad en el tiempo de las tres anteriores.

Por otra parte, en lo que respecta a la dimensión de estabilidad, implica definir los conceptos de vulnerabilidad, entendida la primera como “la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta”¹⁷⁹, y la segunda, “como carencia de acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para su normal crecimiento y desarrollo y para llevar a cabo una vida activa y sana”¹⁸⁰. De igual forma, la malnutrición puede originarse por diferentes causas: el hambre o la ingesta de alimentos con bajo contenido nutricional y alto contenido calórico.

Al propio tiempo encontramos en los diversos diagnósticos emitidos por el CONEVAL la siguiente información:

En cuanto a la alimentación y nutrición, como se muestra en este documento, en 2012, 23.3 por ciento de la población del país tenía carencia por acceso a la alimentación, y la prevalencia de desnutrición crónica entre menores de cinco años era de 13.6 por ciento. Estas cifras son una muestra de que el hambre y la desnutrición siguen siendo problemas serios en México, a pesar de la tendencia decreciente que se ha observado en las últimas décadas en variables como la

¹⁷⁹ FAO-SOFI, *Seguridad alimentaria y nutricional, conceptos básicos*. Tegucigalpa, FAO-SOFI, (s/f), p. 7. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

¹⁸⁰ FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, FAO, 2014, p. 54. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

desnutrición e indicadores de salud, educación o vivienda. Además, en todos los casos, la población en situación de pobreza muestra mayores rezagos en estos indicadores. De esta forma, la implementación de una estrategia integral que coordine las acciones y programas en el país en esta materia es de gran relevancia. A nivel internacional, las experiencias muestran que la combinación de programas que enfrenten simultáneamente las diversas causas de estas problemáticas, en un esfuerzo intersecretarial e intersectorial, es un mecanismo que puede ser exitoso en la mejora de las distintas variables sociales asociadas con la inseguridad alimentaria.¹⁸¹

Bajo esas premisas, para analizar en toda su complejidad las causas del hambre y la desnutrición, se parte del enfoque de seguridad alimentaria anteriormente descrito, en el cual se estableció que las intervenciones relacionadas con los objetivos uno y dos de la Cruzada guardarían una asociación cercana con las dimensiones de acceso (físico y económico) y utilización de los alimentos y, en menor medida, con la de estabilidad y disponibilidad.¹⁸²

El compromiso de cumplir con el derecho a la alimentación está estrechamente vinculado, desde un punto de vista conceptual, con la seguridad alimentaria y nutricional (SAN). La complejidad y el carácter multidimensional de este concepto, implica retos mayores para su comprensión, análisis y medición, para su integración en un marco de las políticas públicas.

Así, los indicadores de prevalencia de subalimentación, carencia por acceso a la alimentación y pobreza alimentaria por ingreso, presentan ventajas y desventajas con respecto a una medición de la SAN, mismos que dependen del objetivo de cada indicador, de lo que buscan medir y de las características que son indispensables en este sentido (si están disponibles de forma oportuna, las dimensiones que cubren de la SAN, niveles de desagregación, si miden impactos temporales o de largo plazo, etc.).

¹⁸¹ CONEVAL, *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición, informe ejecutivo*. México, CONEVAL, 2015, pp. 63-64. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf (recuperado el 31/10/2017)

¹⁸² *Ibíd.*, p. 64.

La Cruzada, conocida también como SIN HAMBRE, topa con diversos retos, desde los mecanismos de coordinación en los diferentes niveles de gobierno -con un mosaico de diversos programas a ofertar de manera consolidada en la atención puntual de las comunidades menos favorecidas- hasta la atención diferenciada de las demandas específicas y heterogéneas en las localidades.

Con el propósito de ampliar la comprensión sobre el objeto, cumplimiento y prioridades nacionales, le daremos un mayor seguimiento al Programa PROSPERA, en virtud de que está focalizado en la dimensión de la seguridad alimentaria objeto de este capítulo.

El Programa PROSPERA, dentro del ámbito de sus atribuciones, y de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación, deberá identificar e implementar acciones que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Dichas acciones priorizarán la atención a las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación, evaluados e identificados a partir de la información socioeconómica integrada al Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE).

Antes de exponer la información correspondiente al Estado de San Luís Potosí, es importante señalar a grosso modo cuáles son los objetivos y criterios determinantes que se utilizaron para seleccionar a los municipios que participarían en la primera y segunda fase de implementación de la Cruzada por lo que respecta a PROSPERA.



Población Objetivo

La población objetivo para su incorporación a PROSPERA Programa de Inclusión Social, se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo ajustada (LBMa), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.

Lineas de Bienestar México 1992 (enero) a 2015 (diciembre)
(valores mensuales por persona a precios constantes)

Año	Mes	Bienestar Mínimo (Canasta alimentaria)		Bienestar (Alimentación más no alimentaria)	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
2015	Ene	\$887.30	\$1,285.85	\$1,667.90	\$2,601.84
	Feb	\$887.32	\$1,256.87	\$1,663.84	\$2,598.32
	Mar	\$903.70	\$1,271.30	\$1,679.32	\$2,615.15
	Abr	\$907.22	\$1,273.09	\$1,676.92	\$2,605.32
	May	\$888.00	\$1,264.49	\$1,657.25	\$2,577.29
	Jun	\$898.78	\$1,267.68	\$1,658.50	\$2,581.46
	Jul	\$906.07	\$1,275.08	\$1,666.16	\$2,589.54
	Ago	\$910.26	\$1,281.24	\$1,673.52	\$2,600.79
	Sep	\$917.45	\$1,290.22	\$1,685.50	\$2,613.55
	Oct	\$920.25	\$1,295.02	\$1,687.39	\$2,633.85
	Nov	\$920.69	\$1,297.65	\$1,708.31	\$2,661.56
	Dic	\$938.01	\$1,315.06	\$1,727.04	\$2,679.21

Fuente:
Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI

Los objetivos de dicho programa han cambiado a través de las administraciones; inicialmente se centraron en tres dimensiones: alimentación, salud y educación. Sin embargo, la actual administración ha planteado en diversos documentos emitidos que el combate a la pobreza debe ser una estrategia que comprenda aquellas acciones emprendidas en materia de inclusión productiva y financiera, fomento al empleo formal y mejoramiento del bienestar, en complemento a las acciones de generación de capacidades en materia de educación, salud y alimentación.

En lo tocante a la alimentación, “y como se desprende de una de las decisiones presidenciales asumidas al inicio de esta administración, la erradicación del hambre y la disminución de los indicadores de desnutrición infantil asociados a ella, son compromisos ineludibles para cualquier programa social en el marco de sus objetivos general y específicos”.¹⁸³ Los componentes del Programa serán:

¹⁸³ Gobierno Federal. *Reglas de operación de PROSPERA, programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017*. Op. cit., p. 4.



Componentes

Salud



Tiene el objetivo de asegurar el acceso al **Paquete Básico Garantizado de Salud** y su migración progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes.

Alimentación



Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias y mejorar la alimentación de todos sus integrantes, con la finalidad de **contribuir a mejorar la calidad e incrementar la cantidad y variedad de los alimentos** que consume la familia, realiza otras acciones de **promoción de la nutrición y alimentación saludable** para las niñas y los niños menores de 5 años, las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Educación



Apoyos para su educación primaria, secundaria, media superior y superior, con la finalidad de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación.



Componentes

Inclusión Laboral



Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permita insertarse favorablemente en el mercado laboral formal.

Inclusión Productiva



El Programa establecerá los modelos y esquemas de articulación que faciliten el acceso de los beneficiarios atendidos por PROSPERA a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingresos. **Acceso prioritario a 15 programas federales con salidas productivas.**

Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (MAGP)
 (SEMA) del Programa de Fomento a la Productividad y Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)

(SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)
 (SEMA) del Programa de Apoyo a la Productividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROPEM)



Componentes

Inclusión Financiera

El Programa facilita el acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.

Inclusión Social

A través de acciones de coordinación interinstitucional se fomentará el acceso prioritario de los integrantes de hogares atendidos por el Programa a aquellos programas que facilite el acceso a los derechos sociales de las personas

- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
- Programa de Fomento a la Urbanización Rural
- A la Vivienda (Programa Vivienda Digna)
- Programa Vivienda Rural
- A la seguridad social (Estancias Infantiles)
- Seguro de Vida para Jefas de Familia
- Programa de Pensión para Adultos Mayores



Componentes

Participación social

Bajo un esquema de colaboración interinstitucional, entre los sectores privado, público y social y de todos los órdenes de gobierno, la política social de nueva generación pone en el centro de las estrategias de inclusión social y combate a la pobreza al ciudadano como agente de su propio desarrollo. PROSPERA promueve diversas acciones en torno a los Comités de Promoción Comunitaria con el objetivo de fortalecer la cohesión social y promover una ciudadanía participativa y comprometida con su entorno.

Derecho de Audiencia

Para asegurar que ninguna familia sea dada de baja injustificadamente de los apoyos que otorga el Programa, PROSPERA es el primer programa social que implementa el procedimiento de Garantía de Audiencia para todas aquellas beneficiarias(os) que se encuentran en el supuesto de baja a efecto de hacer valer sus derechos ante una suspensión de apoyos por tiempo indefinido o de manera definitiva.



Por lo anterior, consideramos que el éxito de la estrategia alimentaria dependerá de la capacidad de coordinación entre las distintas dependencias participantes y la apropiación de sus objetivos, priorizando adecuadamente la atención de esta población. No menos importante es la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Posteriormente, se analizarán de manera conjunta los programas que participan en la atención de cada una de las tres dimensiones de la seguridad alimentaria. Se encontró que el amplio abanico de intervenciones y tipos de apoyo que representan los programas que participan en la Cruzada se consideran adecuados para atender sus respectivas problemáticas, de acuerdo a las buenas prácticas a nivel internacional. En las intervenciones resalta, por ejemplo, la inclusión de transferencias monetarias condicionadas que han mostrado resultados exitosos en el aumento del consumo de alimentos nutritivos y los indicadores de desnutrición.

LOS BENEFICIARIOS

Al iniciar operaciones en el año 2013, en esa primera etapa de la implementación el número de municipios seleccionados fue de 400. Para la identificación de estos municipios se usaron los datos oficiales del CONEVAL sobre pobreza extrema a nivel municipal, y de la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Se definieron cuatro criterios:

- Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal.
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal.
- Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

Para llevar adelante la segunda etapa de incorporación o expansión se definieron como criterios:

Procedimiento de selección por indicadores de CONEVAL

- Criterio 1. Población y porcentaje de personas en pobreza y Población y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria, siguiendo con los criterios de la primera etapa.

Procedimiento de selección de acuerdo a Estrategias de Desarrollo Regional en los Estados.

- Criterio 2. Ampliación a nivel nacional. Inclusión de al menos un municipio por cada Estado.
- Criterio 3. Municipios de Guerrero afectados por los fenómenos meteorológicos sucedidos en el segundo semestre de 2013.
- Criterio 4. Municipios pertenecientes a la frontera norte y sur.

- Criterio 5. Municipios de Michoacán, Guerrero y Estado de México pertenecientes a la zona de Tierra Caliente.
- Criterio 6. Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional del Estado de Zacatecas.
- Criterio 7. Coincidencia con la estrategia “Plan 59” del estado de Coahuila.
- Criterio 8. Coincidencia con la estrategia de desarrollo microrregional del Estado de Oaxaca.
- Criterio 9. Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional de la Zona Serrana Norte del Estado de Sinaloa.

Procedimiento de ajuste por cambios en municipios

- Criterio 10. División del Municipio de Othón P. Blanco en dos municipios: Othón P. Blanco y Bacalar.¹⁸⁴
- En la segunda etapa, a partir de 2014, se seleccionaron 612 municipios adicionales. Se estima que en estos municipios habitan 1.87 millones de personas en condición de pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación.

Considerando ambas etapas de la Cruzada, hasta ese momento (2014) se seleccionaron 1,012 municipios, en los cuales se concentra 78 por ciento de los 7.01 millones de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.¹⁸⁵

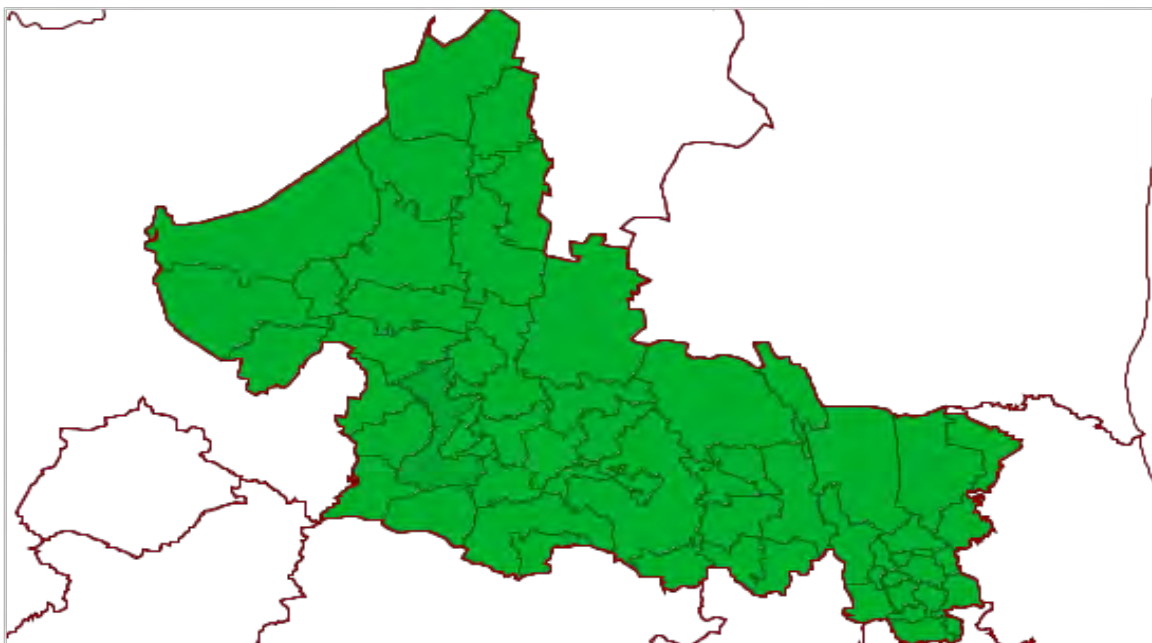
4.2 Definición y contexto del Estado de San Luis Potosí

Con base en estos elementos, y a lo expuesto en el estudio realizado por el CONEVAL, en relación a la pobreza del Estado de San Luis Potosí, observada en

¹⁸⁴ CONEVAL, *Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Primera Fase. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁵ *Ibíd.*

el periodo 2008-2012, se inició el proceso de la multicitada estrategia.¹⁸⁶ Los elementos que se tomaron en consideración fueron:



El Estado de San Luis Potosí cuenta con una superficie de 61,137 km². Se localiza en el centro del país. El clima es seco y semi-seco.

La población total es de 2 millones 585 mil 518 personas, de las cuales el 51.3% son mujeres y el 48.7% hombres, según el Censo de Población y Vivienda 2010. El 64% se encuentra en áreas urbanas.

Hoy en día existe una variación de estas cifras, aunque pequeña, debido a la migración de otras partes de la República, ya que San Luis Potosí tiene uno de los menores índices de desempleos del país, y se ha posicionado como un clúster automotriz de mayor importancia.

¹⁸⁶ CONEVAL, *Informe de pobreza y evaluación en el estado de San Luis Potosí 2012*. México, CONEVAL, 2012. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/San_Luis_Potosi/principal/24informe_2012.pdf (recuperado el 01/11/2017)

El Producto Interno Bruto (PIB) de San Luis Potosí en 2013 representó el 1.9% con respecto al total nacional, y en comparación con el año anterior tuvo un incremento del 0.6%.

En lo que respecta al nivel educativo, en el periodo 2013-2014 tuvo un grado promedio de escolaridad de 8.6 por debajo del promedio nacional, que es de 9.0, y un alto índice de analfabetismo (6.5%) en comparación con el total nacional (6.0%).

A partir de la pobreza multidimensional observada en el periodo 2008-2012, el CONEVAL determinó que:

La población total del Estado en 2010 fue de 2, 585,518 personas, lo cual representó 2.3% de la población a nivel nacional.

- En el mismo año había en el Estado 631,587 hogares (2.2% del total de hogares a nivel nacional), de los cuales 145,358 estaban encabezados por jefas de familia (2.1% del total nacional).
- El tamaño promedio de los hogares en el estado fue 4.1 integrantes; superior que el resultado de integrantes promedio para los hogares a nivel nacional.
- El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el Estado era en 2010 de 8.3, frente al grado promedio de escolaridad de 8.6 a nivel nacional.
- En 2010, el Estado contaba con 3,174 escuelas preescolares (3.5% del total nacional), 3,438 primarias (3.5%), 342 primarias indígenas (3.3%), 1,603 secundarias (4.5%). Además, el Estado contaba con 21 escuelas de profesional técnico (1.5%), 407 bachilleratos (3.1%) y 99 escuelas de formación para el trabajo (1.6%).
- Las unidades médicas en el Estado eran 684 (3.1% del total de unidades médicas a nivel nacional).
- El personal médico era de 4,444 personas (2.3% del total de médicos a nivel nacional) y la existencia de médicos por unidad médica era de 6.5, frente a la razón de 8.8 en todo el país.¹⁸⁷

¹⁸⁷ CONEVAL, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social*. México, SEDESOL-
CONEVAL, 2010, p. 1. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46234/San_Luis_Potosi_028.pdf (recuperado el 22/11/2017)

- En 2012, 1,354.2 miles de individuos (50.5% del total de la población) se encontraba en pobreza, de los cuales 1,011.2 miles (37.7%) presentaban pobreza moderada y 342.9 miles (12.8%) estaban en pobreza extrema.
- En 2012, la condición de rezago educativo afectó a 21.1% de la población, lo que significa que 568.7 miles de individuos presentaron esta carencia social.
- En el mismo año, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud fue 14.0%, equivalente a 376.0 miles de personas.
- La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 61.6% de la población, es decir 1,650.2 miles de personas se encontraban bajo esta condición
- El porcentaje de individuos que reportó habitar en viviendas de mala calidad de materiales y espacio insuficiente fue de 13.5% (361.2 miles de personas)
- El porcentaje de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 32.5%, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 870.7 mil personas.
- La incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 24.7%, es decir una población de 661.9 miles de personas.¹⁸⁸

De los 58 municipios de San Luis Potosí, de acuerdo a los criterios establecidos en la primera y segunda etapa de selección, se determinó seleccionar de acuerdo a su pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a:

Tamazunchale, (Huasteca)
Aquismón, (Huasteca)
San Luis Potosí, (Centro)
Xilitla, (Huasteca)
Matlapa, (Huasteca)
Tanlajás, (Huasteca)
Santa Catarina, (Zona Media)
Alaquines, (Huasteca)
Axtla de Terrazas, (Huasteca)
Ciudad del Maíz, (Altiplano)
Ciudad Valles, (Huasteca)
Coxcatlán, (Huasteca)
Ébano, (Huasteca)
Guadalcázar
Huehuetlán, (Huasteca)

¹⁸⁸ CONEVAL, *Pobreza 2014. San Luis Potosí, Op. cit.*, p. 3.

Mexquitic de Carmona, (Centro)
Moctezuma, (Altiplano)
Rioverde, (Zona Media)
San Antonio, (Zona Media)
San Martín Chalchicuautla, (Huasteca)
San Vicente Tancuayalab, (Huasteca)
Santa María del Río, (Centro)
Soledad de Graciano Sánchez, (Centro)
Tamasopo, (Huasteca)
Tampacán, (Huasteca)
Tampamolón Corona, (Huasteca)
Tanquián de Escobedo, (Huasteca)
Villa de Ramos, (Altiplano)
Villa de Reyes, (Altiplano)

Con el objetivo de conocer si la Cruzada tuvo algún efecto en las condiciones de bienestar de la población atendida, medida a través de los indicadores de pobreza, el CONEVAL desarrolló diversos instrumentos de investigación, tras los cuales publicó el documento “Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016”, con la intención de reflexionar sobre los avances y los retos de la estrategia, lo cual se considera importante retomar a fin de entender la instrumentalización de dicho programa gubernamental.

Entre los principales retos que se identificaron para 2015 se encontraron:

- Uno de los retos más relevantes de la estrategia es su aplicación en las zonas urbanas. Existe todavía dificultad para llevar a cabo una focalización adecuada, para encontrar a la población objetivo en las ciudades.
- Es necesario fortalecer el reto de comunicar clara y objetivamente los logros de la Cruzada y que en cada ocasión que el gobierno federal publique cifras relacionadas con los resultados de la Cruzada se sustente dicha información con la intención de que cualquier persona comprenda los resultados de la Cruzada, sin necesidad de explicaciones adicionales.
- El segundo aspecto es sobre la difusión de las cifras oficiales de la Cruzada en la que es necesario señalar con claridad la fuente que las origina (ej. “Más de tres

millones de personas están comiendo mejor”, era uno de sus anuncios en 2015). El ciudadano requiere información pública clara respecto a dónde se aplican los programas, su presupuesto y avances.

- A pesar de que existe una normatividad homogénea de instituciones de la Cruzada que está establecida en todo el país y con un funcionamiento mínimo claramente establecido (por ejemplo, número de sesiones de cada instancia), hay gran variación en la forma en la que opera la Cruzada en las entidades.

Esto puede constituir un problema porque significa que el grado de eficacia de la estrategia podría estar en función de actores y decisiones ajenos a los mecanismos de la Cruzada.

Es una estrategia poco institucionalizada en la implementación, que depende mucho de relaciones personales entre funcionarios, de acuerdos informales e incluso de actores clave. Ante cambios de personal en los tres ámbitos de gobierno, los avances que se han tenido en el marco de la Cruzada son vulnerables. Institucionalizar la Cruzada no implica volverla rígida.

Una de las grandes virtudes que tiene la estrategia es el diseño flexible que le permite adaptarse a las circunstancias particulares de cada entidad y municipio, y esto debe mantenerse. No obstante, es necesario que la permanencia de la estrategia de coordinación para la atención integral de las carencias no dependa exclusivamente de un decreto presidencial. No se trata de crear una legislación que haga de la Cruzada una estrategia permanente. El objetivo sería lograr que los procesos sustantivos (mediante los cuales se logran programas más coherentes y una operación eficiente de las dependencias) se mantuvieran.

- Se han creado estructuras para la coordinación que funcionan de forma desigual. La Comisión Intersecretarial tiene un papel central. Los comités intersecretariales estatales y las mesas de trabajo estatales han ajustado su operación a las capacidades que realmente tienen: no pueden tomar decisiones estratégicas, pero sí sobre coordinación operativa. Los grupos de trabajo en el ámbito federal son el único espacio en el que ocasionalmente se toman decisiones sobre el diseño y la

operación de la Cruzada. El Comité de expertos y los consejos estatales, operan de manera marginal.

- Un área de oportunidad del programa de comedores comunitarios es una capacitación permanente a las personas responsables en la preparación de los alimentos, la variedad de la dieta, la organización del trabajo y la disposición final de los desperdicios. Asimismo, se sugiere analizar mecanismos para la permanencia de quienes cocinan.

- Los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría. Sin embargo, hay expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se han elaborado los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tienen la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que plantean. En algunos casos los comités se han desintegrado; en otros, se han dejado de reunir o han perdido contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas por los promotores) que no se pueden cumplir. Delegados y presidentes municipales han expresado su preocupación por tener que organizar comités que expresan demandas que no están en posibilidad de atender.

- Sobre el catálogo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que limita la construcción y mejoramiento de caminos, sería conveniente analizar hasta qué punto resulta necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar la conectividad entre zonas, como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.

- El proceso de muestreo aleatorio para el estudio panel permitió identificar áreas de oportunidad de la base de datos del SIFODE, entre las que destacan:

1. Tener mecanismos que garanticen la calidad, validez y confiabilidad de la recolección de información en el CUIS.

2. Mejorar los procesos de integración y sistematización de la información que garanticen contar con los registros de domicilio o ubicación geográfica para todos los hogares beneficiarios.
3. De la manera en que actualmente opera el SIFODE, no será posible escalar la estrategia de focalización de la Cruzada, ya que no fue posible obtener muestras de hogares y personas por la deficiente integración del padrón.
 - Es indispensable preguntarse si es posible escalar a nivel nacional y con la misma intensidad los mecanismos de identificación de los hogares por medio del CUIS y el SIFODE, que resultan en la precisión del destino de las acciones y recursos de los programas que integran la Cruzada.
 - Debido a que no es homogéneo el conjunto de bienes y servicios que la comunidad puede recibir en el marco de la Cruzada, la definición de la intervención (tratamiento) para identificar a la población beneficiaria representa dos retos principales.

Primero, la Cruzada es una estrategia de coordinación para priorizar la atención en la población objetivo en los municipios seleccionados a partir de la aplicación coordinada de diversos programas sociales. Dicha definición de “tratamiento” es poco precisa, y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada (los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada).

Y segundo, no se cuenta con información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de la estrategia.

- La Cruzada ha logrado, en algunos casos, la concurrencia de esfuerzos con Estados y municipios. En aquellos Estados en los que el gobierno estatal adoptó la lógica de operación de la Cruzada, se han creado sistemas de información o estructuras de planeación que buscan complementar los recursos estatales con los federales para abatir las carencias (ej. Puebla, Oaxaca y Yucatán).

Cuando no se ha logrado la colaboración con los gobiernos estatales, sucede alguno de los siguientes escenarios. En uno, el gobierno estatal no contribuye pero no obstaculiza la implementación de la Cruzada. En ese caso, la Cruzada se reduce a la implementación de los programas federales, con la posible coinversión de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

En otro escenario, el gobierno local compite con la Cruzada: crea estructuras paralelas, programas similares y compite por beneficiarios (ej. Sonora o Estado de México).

- Al analizar, en una lógica de carencias, la contribución específica de cada programa a su abatimiento, se encontró lo siguiente:

1. Para algunas carencias, un solo programa basta para incidir en el indicador, por lo que la coordinación entre programas no es indispensable. Su participación en la Cruzada no requiere cambios en su diseño ni en su operación (ej. carencia por acceso a los servicios de salud)
2. El diseño de los programas asociados a una carencia es coherente, es decir los programas se complementan en el diseño, pero para que esto se refleje en la práctica sí se requiere coordinación (ej. carencia por calidad y espacios de la vivienda).
3. Existen carencias que tienen muchos programas asociados, pero
 - ✓ algunos programas no son necesarios para abatir la carencia
 - ✓ la contribución real de cada uno es mínima (ej. ingreso menor a la línea de bienestar mínimo).
 - ✓ Existen carencias para las cuales incluso la suma de todos los programas asociados es insuficiente para abatirla (ej. carencia por acceso a la seguridad social).

- La principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada es quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Una complicación adicional es que, aunque se hubiera definido un mecanismo para incorporar los planes comunitarios en la planeación, ya sea en

las mesas de trabajo o en los comités intersecretariales (estatal o municipal), los programas presupuestarios tienen muy poca flexibilidad para incorporar prioridades nuevas

Como resultado, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que cada programa realiza por separado y por la focalización que, a veces de manera coordinada en las estructuras previstas por la Cruzada, y a veces de manera separada, se realiza para llevar los programas a los beneficiarios.

- Las prioridades definidas por los comités comunitarios no tienen posibilidad de ser incorporadas en estos procesos. Más aún, algunos cambios recientes en el funcionamiento de la Cruzada (notablemente, la intención de utilizar el SIFODE para focalizar) podrían hacer aún más improbable que esto ocurra. Es necesario redefinir el papel de los comités comunitarios para que sirvan como vínculo entre la comunidad y los programas sociales, para que los beneficiarios, los promotores y las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tengan certeza sobre para qué sirven y qué se espera de ellos.

- Entre 2012 y 2014 la población objetivo pasó de 7.0 millones de personas en pobreza extrema de alimentación a 7.1 millones de personas que en términos porcentuales representa 5.98 y 5.96 por ciento de la población, respectivamente. El incremento marginal en el número de personas es consistente con el aumento de la carencia por alimentación a nivel nacional y con la disminución del ingreso promedio real de los hogares. Lo anterior a pesar del trabajo coordinado de las dependencias en el marco de la Cruzada.

- Las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares en pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas), y cuando se combina la focalización con la coordinación, especialmente en las áreas rurales, se logra reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, la política social en su conjunto debe encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas.

Sin duda, estos mecanismos tienen que ver con esquemas que mejoren la actividad económica del país: estrategias que mejoren los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo.

- Si la Cruzada lograra una institucionalización eficaz de los procesos de coordinación, ajustar el funcionamiento de las estructuras (incluso eliminar algunas que no son necesarias), así como reducir el número de programas asociados a cada carencia (hay muchos programas sociales en el ámbito federal, y muchos de ellos no son coherentes, aunque en la estructura programática para 2016 se han hecho algunos avances por eliminarlos o reorganizarlos) y mejorar la coherencia entre ellos, su desempeño podría ser más ágil y eficaz.

- Por definición, la coordinación es una actividad vulnerable a la voluntad y capacidades de los actores encargados de fomentarla. Por ello, en un escenario ideal, la coordinación debería institucionalizarse para lograr que los costos de transacción de coordinarse disminuyan. Por institucionalización, se entendería que las nuevas prácticas generadas por la Cruzada se vuelvan reglas o rutinas conforme a las cuales operen los programas, que algunas de las decisiones sobre coherencia entre programas se incorporen a su diseño, que los acuerdos informales de coordinación entre funcionarios responsables de distintos programas o dependencias o de diferentes ámbitos de gobierno se mantengan pese al cambio de responsables y que la lógica de carencias se vuelva el criterio que guía las decisiones de diseño y operación de los programas

- Será importante que no sólo se puedan mejorar los elementos de la Cruzada que aquí se mencionan (así como los detectados por otras instancias, incluyendo la propia SEDESOL), sino que la estrategia se enmarque en otra más amplia de reducción de pobreza, inclusión y acceso efectivo a los derechos humanos. Como ya se mencionó, parecería que eso es lo que está sucediendo con la estrategia a partir de 2016. Si éste es el caso, se podría visualizar la contribución de la Cruzada a la superación amplia de la problemática económica y social del país, así como la detección de los elementos de política pública que hacen falta,

incluyendo los que tiene que ver con el incremento del ingreso real de las familias mexicanas.

- Hasta ahora se ha logrado evitar duplicidades entre programas, lo cual no es menor; pero para lograr el objetivo último de la Cruzada—disminuir la pobreza extrema de alimentación en el país—se requiere también que el presupuesto se asigne a cada programa en función de los avances que obtuvo un año anterior en abatir la carencia a la que está vinculado; que el propio diseño de los programas (objetivos y tipos de apoyo) se vaya adaptando a las necesidades específicas que van cambiando para atender cada carencia, y que la focalización de los programas se realice buscando atender a toda la población en carencia.
- Pese a sus avances, la Cruzada no ha logrado detonar los procesos necesarios para que cada programa planee en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas responde a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.¹⁸⁹

En general las evaluaciones, análisis o diagnósticos de políticas públicas tienen dos objetivos:

- a) mejorar esa acción específica de política pública y
- b) contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia y rendición de cuentas se logra cuando el análisis es objetivo y transparente, y la evaluación se hace pública.

En ese sentido, la evaluación de políticas y programas sociales deben estar determinadas por cuatro elementos: eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad, que representan un conjunto mínimo de pautas y normas para el análisis y formación de políticas y programas, por relacionarse con la misma relevancia e

¹⁸⁹ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. Op. cit., pp. 65-72.

impactos y por haber logrado el dialogo sobre la implementación de dichos programas.

CONCLUSIONES

- Ningún otro siglo –hasta ahora- en el que haya existido tan gran debate sobre la seguridad, con una multiplicidad de expresiones y de categorías analíticas, e incluso de instituciones que dan cuenta de esta preocupación universal constante y creciente desde principios del siglo pasado. Lo convulso que fue el siglo XX no era para menos: el planeta dividido en dos polos política, económica y militarmente definidos; dos guerras mundiales; los terribles sucesos de Hiroshima y Nagasaki, así como el largo periodo de la Guerra Fría en el que tuvieron lugar las diversas guerras imperialistas y antiimperialistas, dependiendo en qué lado se ubicara el conflicto.
- El auge del concepto de Seguridad, trátase de Seguridad Nacional, de Seguridad Hemisférica o de Seguridad Internacional: para efectos estratégicos y de políticas públicas, la mayoría de las veces, por decirlo de alguna manera, iba de la mano con el análisis del desarrollo.
- A lo largo del siglo XX, de manera señalada después de la Segunda Guerra Mundial, fueron muchos los esfuerzos teóricos y prácticos para alcanzar lo que se vislumbraba por la gran potencia occidental como los objetivos del desarrollo. Así, de manera muy rápida se enderezó en el viejo continente todo un plan de rescate y recuperación del capitalismo de entonces conocido mundialmente como el Plan Marshall.
- La otra gran región estratégica para los Estados Unidos tuvo que esperar para después de la reconstrucción Europea: América Latina, la que en su mayoría se encontraba en la consolidación de sus propios procesos nacionales, mayoritariamente gobernada por oligarquías amigas; en tanto que el hermano mayor y vecino de la potencia: México, daba muestras de estabilidad y crecimiento con el modelo de gobierno surgido de la Revolución de 1910 (un partido de Estado PRI, modelo de sustitución de importaciones/modelo de desarrollo estabilizador). Nuestro país no sólo era

la cara libre de América Latina¹⁹⁰, sino también el paradigma de independencia en materia de política exterior con respecto al coloso del norte, quien se permitía de vez en vez contradecir y hasta equilibrar el enorme poder estadounidense¹⁹¹.

- Para muchos historiadores, politólogos e internacionalistas, el desarrollo de América Latina en su conjunto está invariablemente ligado, mediado o referido al desarrollo de los Estados Unidos de América y al crecimiento como imperio de esta última nación. De hecho, la historia de México, desde el surgimiento a su vida independiente, confrontó las ambiciones nacionales e imperialistas de dicho país.
- Tanto en el periodo de entre guerras, y particularmente después de la segunda guerra mundial, América Latina se convirtió en el gran cinturón de seguridad, en el más alto sentido de la palabra, del Coloso del Norte. No sólo en el caso de una intervención armada, como fue la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR o Tratado de Río de 1947, sino que además la superpotencia definiría el curso de las débiles y pobres naciones latinoamericanas, y también de aquellas situadas más allá del Atlántico y del Pacífico.
- Como todos sabemos, a través de diversas iniciativas políticas y económicas, auspiciadas tanto por la *Constitución de la Carta de las Naciones Unidas*, como de todo el sistema económico y financiero heredado de Bretton Woods, que desde el principio dictó el desarrollo del capitalismo mundial, los EUA ejercieron un control sobre los países latinoamericanos. Aunque el cinturón de seguridad estaba referido básicamente a la contención del comunismo en América Latina, y por ello encontramos que después de la Segunda Guerra Mundial crecieron de manera exponencial las intervenciones de Estados Unidos en el

¹⁹⁰ Fuensanta Medina Martínez, *El Grupo Monterrey y el Estado Mexicano (1970-1976)*, Op. cit.

¹⁹¹ Fuensanta Medina Martínez, *La Iniciativa Mérida... Op. cit.*

subcontinente, bajo el temor de que cualquier movimiento progresista o social se radicalizara hacía el comunismo. Como fue el caso de la Revolución cubana (1959).

- Por ello, para los diplomáticos y estudiosos de las relaciones internacionales se considera que la característica sobresaliente del sistema interamericano es la asimetría de poder entre sus componentes, de donde se explica en gran parte la dependencia económica y política de América Latina. En un análisis más profundo, también se justifica el surgimiento de un pensamiento propio en el subcontinente, de una manera latinoamericana de ver el mundo, enraizada en los orígenes coloniales de nuestras naciones y en la lucha constante y sistemática para contener en prácticamente todas las áreas del conocimiento humano el poderío estadounidense.
- En la historia reciente de América Latina, ya en pleno periodo de Guerra Fría, podemos encontrar dos iniciativas que de una u otra manera dan cuenta de la lucha ideológica, política y económica entre dos concepciones del desarrollo. Entre 1961 y 1970 el gobierno de los Estados Unidos instaló en América Latina un esquema económico y de desarrollo conocido como Alianza para el Progreso (ALPRO). Dicha Alianza estuvo destinada a mejorar las condiciones sociales y económicas en el subcontinente, mediante préstamos y donaciones por parte de los EUA por un total de 22 mil 300 millones de dólares. La segunda también data de finales de los años sesenta y principios de los setentas, cuando en diversos países latinoamericanos, particularmente en aquellos que como el nuestro habían tenido un modelo de sustitución de importaciones, se experimentaban rasgos cada vez más claros de estancamiento y pobreza.
- En este contexto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones nace la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como órgano especializado de naciones unidas que posibilita de

manera ordenada y sistemática la reflexión del vínculo que existe entre crecimiento económico y desarrollo. La CEPAL señala desde sus orígenes que el modelo de desarrollo seguido por el subcontinente después de la segunda guerra mundial había entrado en crisis.

- Sin duda, la contribución más importante de la CEPAL estriba en que fue la primera institución que construye un pensamiento económico latinoamericano original e independiente del monopolio económico ejercido por las teorías económicas de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos e Inglaterra.
- Si bien, a pesar de las consideraciones de la CEPAL, entre 1950 y 1980 la región latinoamericana experimentó un notable crecimiento económico que se vio reflejado en el ingreso *per-cápita* de países como México, Venezuela, Chile y Brasil de manera destacada. Solo para dimensionar la crisis experimentada en la región a partir de los años ochenta, es importante destacar que el crecimiento de las economías latinoamericanas en su conjunto oscilaba desde los años cincuenta con tasas medias acumulativas del 5% al 6%, un promedio muy superior al 1.3% experimentado ya en la década de los ochenta.
- Para algunos economistas, incluidos los analistas cepalinos y los teóricos de la dependencia, el modelo de sustitución de importaciones puede dividirse en dos periodos, los cuales abarcan de 1950 a 1964 y de 1965 a 1982. En el primer periodo la intervención del Estado en el enfoque del desarrollo juega un papel determinante en todas las actividades económicas y sociales. Coincide también con la época de los grandes modelos populistas y oligárquicos característicos de nuestra región. Sin embargo, se considera que los beneficios del crecimiento en este periodo no se reflejaban suficientemente en las condiciones de vida de la población latinoamericana.

- En el segundo periodo, de 1965 a 1982, los esfuerzos estuvieron orientados a la creación de un mercado común latinoamericano y a la integración regional, pero que en poco tiempo demostraron sus limitaciones, concentrándose más bien en el desarrollo nacional de los países. A esta etapa corresponden las políticas altamente proteccionistas, y la constitución de estructuras monopólicas y oligopólicas que retrasaron las actividades económicas competitivas en el mercado internacional. La década de 1980 se consideró “perdida” para América Latina, la cual se caracterizó por el estancamiento económico y una abultada deuda externa a causa de los elevados precios del petróleo, y de los altos niveles de los tipos de interés que puso en entredicho la viabilidad del desarrollo de aquellas economías que se consideraban, ya para entonces, potencias medias en el subcontinente, a saber: Brasil, México y en menor medida Argentina. Dichos países se vieron forzados a suspender el servicio de sus deudas externas, lo cual obligó a los organismos internacionales a negar el refinanciamiento de éstas y desde luego de nuevos préstamos.
- La crisis de la deuda se explica por la mala administración que se hizo de la abundancia de capitales de la que gozaron los países exportadores de petróleo, como fue el caso de México, como resultado de la inestabilidad de los precios de los hidrocarburos entre 1973 y 1979. Dichas ganancias fueron depositadas en la banca de los países industrializados, principalmente en los EUA y promocionadas como créditos en América Latina y otros países en desarrollo; el segundo factor consistió en el acceso fácil y barato de recursos financieros de la Banca Internacional. El tercer factor se puede considerar que lo constituyó el desequilibrio macroeconómico de la década, caracterizada porque el dólar se apreció, las exportaciones de las materias primas se colapsaron y los mercados para las exportaciones no tradicionales experimentaron una contracción.

Hacia finales de la década de 1980 era claro que la gran mayoría de los países de América Latina habría fracasado en su modelo de desarrollo.

- La respuesta de la Banca Internacional y de los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, una vez más no se hizo esperar. Para 1989 se dio a conocer en el mundo entero lo que se denominó como el Consenso de Washington, un decálogo de políticas y estrategias de desarrollo basadas en la teoría económica de Jonh Williamson; originalmente fueron pensadas y puestas en práctica en América Latina por las instituciones de Bretton Woods, y más tarde generalizadas en muchos otros países en vías de desarrollo.
- Aunque en las conclusiones no nos referiremos a dicho decálogo, ya que fue tratado de manera extensa en el capítulo correspondiente, es pertinente destacar que la principal recomendación del famoso Consenso de Washington fue el nuevo papel que se le atribuyó a los gobiernos nacionales, desmantelando su papel de árbitro entre el trabajo y el capital. Al definir las líneas del desarrollo y de intervención en los procesos sociales y económicos, se convertiría ahora al Estado en un administrador neto de las grandes inversiones extranjeras, de posibilitar las condiciones de infraestructura y de fuerza laboral para dichas inversiones y de crear aparentes instituciones democráticas, a fin de permitir una mayor penetración en los modelos políticos de las naciones latinoamericanas.

Así, sin el fantasma del comunismo en el mundo, se cumplía el verdadero “sueño americano”, el de los EE.UU, que no era otro sino aquel que comprendía la puesta en marcha del trípode clásico de:

1. Promover la democracia occidental como sistema político indubitable.
2. La liberalización de la economía y la preeminencia del mercado.

3. La promoción y protección de los derechos humanos en su visión occidental.

- Dicho de otra manera, si en las cuatro décadas pasadas se trataba de lograr un crecimiento hacia adentro, como fue el caso de nuestro país, Chile y Brasil, ahora había que lograr un crecimiento hacia afuera, de acuerdo a los nuevos intereses del capital y del modelo global de producción y consumo.
- Sin embargo, los resultados obtenidos por esta nueva concepción del desarrollo fueron y siguen siendo profundamente desalentadores como resultado de la pérdida de la capacidad rectora de los Estados, y al ver que la profundización de las teorías y de las prácticas neoliberales han derivado en una mayor desigualdad en los países de la región, alcanzando niveles de pobreza y exclusión sin precedente.
- Para la década de los noventa se plantea que los acuerdos de integración pueden ser compatibles y funcionales para lograr crecientes niveles de competitividad comercial internacional. Tanto los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo coincidieron en que los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios. En consecuencia, durante la década de los noventa se suscribieron una diversidad de acuerdos de comercio preferencial, incentivando la formación de zonas de libre comercio recíproco, uniones aduaneras y mercados comunes, siendo los más importantes los siguientes:

El primero y más importantes de estos fue en 1992 la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Su trascendencia, hoy seriamente cuestionada por el gobierno de Donald Trump, en su momento residía en que con su firma y ratificación se daba paso a la creación de uno de los dos mayores bloques comerciales del

mundo, con una población de trecientos setenta millones y una producción económica combinada de seis billones de dólares, siendo así un poderoso rival para la Unión Europea.

Hacia el sur hubo también importantes procesos de integración, como lo fueron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos ALBA-TCP en el 2004, y posteriormente en el 2008 la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que fue concebida como un proyecto de integración regional sudamericano con énfasis en lo cultural, económico, social y político.

Desde luego el nuevo intento de hegemonía estadounidense en la región lo podemos encontrar en la iniciativa para crear el Área de Libre Comercio de las Americanas (ALCA) en 1994, misma que a pesar de los esfuerzos del presidente George W. Bush no alcanzó mayores repercusiones en América Latina.

El impacto de China ha sido significativo en muchos de los países del Cono Sur, en los que se ha observado un mejoramiento en los precios de sus materias primas, incremento de las exportaciones de la región, disminución de su deuda externa, incremento de las reservas monetarias, y alguna disminución de la pobreza y mejores tasas de crecimiento.

En una década China pasó a ser el primer mercado de exportación para Brasil, Perú y Chile, y una segunda opción de ventas para Argentina, Paraguay y Uruguay. De hecho, la puesta en marcha del Tratado de Asociación Transpacífico (por sus siglas TTP) obedeció en su momento al interés fundamental de Estados Unidos de contener el poderío comercial y financiero Chino en la región.

- Mientras que en los años noventa los acuerdos comerciales impulsaban el modelo neoliberal en el mundo, se advierte un cambio significativo en la concepción de seguridad vigente durante la segunda posguerra; el grado de vinculación comercial y política entre los estados, así como la creciente interconexión tecnológica, mostraba una disparidad en los resultados relativos a la pobreza, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Ya no existían tan claramente un norte desarrollado y un sur empobrecido y en vías de desarrollo. La aplicación a ultranza del modelo neoliberal ha creado en los propios países industrializados cinturones de miseria y exclusión para muchos grupos humanos, y esta condición es compartida también por muchos seres humanos de los países en vías de desarrollo.
- Con la creación acelerada de una economía mundial se ha empezado a pensar en la conformación de una sociedad mundial. De hecho los bienes, los servicios y especialmente el capital, particularmente con las nuevas tecnologías de la información, fluyen libremente a través de las fronteras nacionales a un ritmo cada vez mayor. Sin embargo, en esta supuesta sociedad mundial, aun con todo el discurso de los organismos internacionales, y en algunos casos, los menos, de los mandatarios y jefes de Estado, lo que sigue prevaleciendo es la hegemonía de occidente y de los patrones de consumo que en esta nueva etapa de globalización dictan no solamente los hábitos sino también todas aquellas otras actividades de la inteligencia y del conocimiento humano.
- Para algunos especialistas la existencia de un mercado mundial sin una sociedad mundial puede devenir, como ya lo está siendo, en una realidad autodestructiva. Esto puede dividir a los seres humanos entre quienes participan en el mercado y quienes carecen de los medios para hacerlo, tanto de las propias entidades nacionales, entre ellos y aún entre bloques de países.

- La acelerada acumulación de capital, la globalización, los cambios sociales y tecnológicos, han erosionado las redes de seguridad alimentaria tradicionales. Los lazos con la tierra se han debilitado y en muchos casos francamente perdido, resultando difícil o imposible a las entidades nacionales cultivar y garantizar sus propios alimentos. En muchas zonas rurales, hoy en día las estructuras agrarias del pasado y originales se han mezclado con un sistema de producción agrícola industrializada, dejando a los ancestrales herederos de la tierra con un acceso limitado a ella, al agua, y a otra serie de servicios básicos.
- Como se ha dicho, el derecho a la alimentación ha sido una preocupación constante en los foros internacionales. De hecho, el derecho a la alimentación y su vinculación con la seguridad alimentaria es muy anterior a la aparición del enfoque sobre la seguridad humana. Por ello, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se hace alusión expresa al derecho a la alimentación.
- Posteriormente, la *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria* de 1996, consagra específicamente el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y al derecho fundamental a no padecer hambre.
- Particularmente, el concepto de seguridad alimentaria ha sufrido diversas modificaciones que responden a diversos factores, que pueden ir desde la producción de los alimentos, los precios internacionales, hasta la absorción de micronutrientes en el organismo, pasando por las transformaciones medioambientales que inciden específicamente sobre ellos.
- De igual forma, la doctrina y las acciones generadas por los organismos multilaterales, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los

movimientos sociales, han originado concepciones y terminologías con enfoques éticos, políticos y jurídicos diversos, que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo que luchan a diario con una situación de pobreza y de hambre.

- A inicios del presente siglo y como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada sin distinción de países ricos o pobres, los organismos internacionales, con la Organización de las Naciones Unidas a la cabeza, decidieron suscribir los compromisos del milenio; a través de los cuales la humanidad se comprometía a reducir prácticamente a la mitad, la pobreza extrema y el hambre en el mundo. Así, encontramos que para 1990 casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día, este porcentaje había descendido al 14% en 2015.
- De igual manera el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en los países en desarrollo se redujo de manera importante, pasando del 23.3% en el periodo 1990-1992 a 12.9% en el periodo 2014-2016.
- Los diversos documentos de Naciones Unidas señalan que la región que alcanzó los mejores logros, con respecto al acceso a los alimentos y una nutrición adecuada, fue paradójicamente América Latina, aun cuando esos mismos organismos señalan que el subcontinente sigue siendo la región más desigual de la tierra.
- Ya para 2004, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó por consenso las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, las cuales recomiendan la aplicación de medidas constitucionales y legislativas, así como marcos institucionales coordinados para abordar las dimensiones multisectoriales del derecho a la alimentación.

- Desde 2006 la FAO ha prestado apoyo a los países que desean adoptar el enfoque de seguridad alimentaria basada en la promoción de los derechos humanos.
- Para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria no basta con las buenas intenciones de los gobiernos y/o la modificación de leyes y reglamentos en la materia. Se deben realizar políticas públicas contra el hambre y atender a la seguridad alimentaria en su dimensión multisectorial que involucre al Estado como garante de la justiciabilidad del derecho a la alimentación. De hecho, existe una estrecha vinculación entre el derecho a la alimentación y la observancia de otros derechos humanos como el derecho al agua, la propiedad, la salud y al trabajo; de tal suerte que, como ya se ha mencionado, las repercusiones que conlleva la incorporación de este derecho influirá positivamente en el cumplimiento de otros tan importantes como son: el derecho a la salud, a la vivienda y a la educación.

En otros términos, las obligaciones éticas han de elaborarse a través de procesos políticos y no pueden reducirse a una mera cuestión de acceso a los alimentos. También serían importantes políticas públicas orientadas a cambiar los patrones de consumo, apegándose a ciclos más naturales y biológicos y de mayor respeto al medio ambiente y a la diversidad cultural.

El análisis de los problemas relacionados con el hambre, sus connotaciones éticas e impactos económicos y sociales lo han convertido en un tema de interés público. En ese sentido, estudiar el hambre, la malnutrición y exclusión, debe de tener como punto de partida el enfoque de seguridad alimentaria.

Dicho enfoque, determina que el problema del hambre y la malnutrición se vinculan con varios elementos importantes.

- En primer lugar, con los factores económicos y sociales de la población, ya que las personas podrán lograr un mejor aprovechamiento de los alimentos a medida que cuenten con servicios básicos de la vivienda, como agua potable y drenaje, en un entorno saludable, con una vivienda digna de materiales duraderos y firmes, sin hacinamiento y con las condiciones adecuadas en materia de salud y educación, haciendo énfasis en una educación nutricional.
- En segundo lugar, se relaciona con el nivel de ingreso de las personas para poder acceder a una canasta alimentaria suficiente y de calidad.
- Y en tercero, con la existencia de un abasto adecuado de productos, ya sea por la presencia de un sistema de abasto o por la posibilidad de producir alimentos de los hogares y colocar sus excedentes en el mercado.¹⁹²
- Por tanto, “el derecho a una alimentación adecuada es también inherente de la justicia social, pues requiere de la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas. El derecho a la alimentación, como un derecho humano, ha sido abordado cada vez con mayor profundidad y de manera explícita en varios documentos y leyes internacionales que han sido ratificados y aprobados por nuestro país”.¹⁹³
- En este contexto, el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, iniciado en la actual administración (2013-2018), nace como una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementa a partir de un proceso

¹⁹² SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*, Op. cit.

¹⁹³ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), *Derecho Humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria*, Guatemala, COPREDEH, 2011, p. 17.

participativo, 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 los objetivos propuestos.

- El referido Sistema contra el Hambre orienta su planeación en dos sentidos:
- La primera se refiere al proceso por el cual se acuerda la coordinación entre instituciones de gobierno, primero dentro del ámbito federal; después se suma la acción de los gobiernos y sus instituciones a nivel local y estatal, para después de nuevo retroalimentar los acuerdos desde el municipio hasta el orden federal. En este proceso se incluye la identificación de aquellos programas que resultan más pertinentes para ser considerados en la estrategia y se incluye el proceso de seguimiento de acciones, metas y resultados, así como los distintos procesos de evaluación que permiten retroalimentar la toma de decisiones, plantear necesidades presupuestales y de nuevos proyectos. También se considera la definición anual de un catálogo de acciones y programas con los que se trabaja de manera prioritaria, lo cual no impide considerar acciones concurrentes que detonen el desarrollo de las zonas marginadas o impacten directamente en la calidad de vida de la población objetivo.¹⁹⁴
- La segunda, se basa en el uso de los mecanismos de planeación participativa para asegurar -valga la redundancia- la participación ciudadana en el diagnóstico, identificación de necesidades, seguimiento y evaluación de acciones. Se explica la forma en que se articula la operación coordinada entre dependencias y entidades del gobierno federal, Estados y municipios para su atención.¹⁹⁵

¹⁹⁴ SEDESOL, *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre. Op. cit.*

¹⁹⁵ *Ibíd.*

- Inicialmente dicha estrategia nacional tomó en consideración los 70 programas enlistados que hasta ese momento existían; sin embargo, en razón de que la Cruzada ha estado en construcción y con diversos cambios, este listado difiere del establecido en el decreto.
- Actualmente se enlistan 56 programas desglosados en componentes, acciones, fondos, vertientes, subsidios, proyectos, y sistemas propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para integrar la Cruzada.¹⁹⁶
- La Cruzada no implica recursos adicionales por la creación de organismos o el diseño de nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación de los elementos ya existentes. Para ello, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se encarga de promover la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de gobierno. Por ello, en última instancia, el éxito de la Cruzada depende de una correcta coordinación interinstitucional.¹⁹⁷
- En ese sentido la sociedad como el Estado, dentro de su papel de procurador de derechos, deben de funcionar en dos vertientes: la primera debe caminar entorno a la satisfacción de las necesidades de alimentación a quienes por razones fuera de su control no pueden tener acceso a los alimentos, y la segunda, al Estado le corresponde ofrecer las oportunidades para que cada ser humano pueda procurarse por sus propios medios el acceso a alimentos de buena calidad.
- De todo lo anterior se desprende que el **enfoque de los derechos humanos encierra una visión institucionalista de lo social, que apuesta por un cambio social basado en la transformación y perfeccionamiento de las instituciones, no en su abolición.** Se presume

¹⁹⁶ CONEVAL, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*, Op. cit.

¹⁹⁷ CONEVAL, *Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Op. cit.

que la institución es aprendizaje social, colectivo. En consecuencia, la política de los derechos humanos está dirigida a mejorar o transformar las instituciones para que se organicen en torno al sujeto.

- Así, la Agencia para el Desarrollo de Naciones Unidas dejaba claramente expuesto en 1990 la incapacidad de los gobiernos para atender las carencias sociales y económicas de un gran número de sus poblaciones nacionales.
- La conclusión expresada por la ONU era contundente: el crecimiento económico no se expresa en seguridad para los individuos, al no mejorar su calidad de vida ni ofrecer oportunidades de desarrollo. De acuerdo con esta aseveración, la seguridad de las personas no puede estar dissociada del crecimiento económico y el desarrollo humano.
- De igual manera, sin progreso económico y sin desarrollo humano tampoco es posible la construcción de la paz. Como esta es una tesis que se ha propuesto encontrar la vinculación entre ética, seguridad humana y desarrollo, es pertinente destacar una vez más que el concepto de desarrollo humano es extenso y propositivo, ya que está referido a la ampliación de las opciones de que disponen las personas; al tiempo que la seguridad humana significa “que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”.¹⁹⁸ A partir de identificar que la seguridad de los individuos en este siglo se encuentra amenazada de manera terrible ante los altos índices de pobreza, desigualdad, escasas oportunidades de acceso a la educación y de la nueva economía del conocimiento, falta de servicios de salud, pandemias mortales e inestabilidad general; los organismos internacionales han hecho lo que yo denominaría dos iniciativas desesperadas para encontrar

¹⁹⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Op. cit., pp. 26-27.

viabilidad para el desarrollo, por una parte, y por otra, contener el empobrecimiento y exclusión de grandes grupos humanos.

- Para ello, se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, en el que los países del mundo y las instituciones encargadas de promover el desarrollo se comprometían a elevar la calidad de vida de los países más pobres a partir de los ocho objetivos del milenio, de acuerdo a las concepciones de desarrollo y seguridad humana formuladas en la década anterior.
- En el caso particular de América Latina, la CEPAL ha tenido la responsabilidad de hacer un acucioso seguimiento y programas encaminados al cumplimiento de dichos objetivos.
- En la evaluación general de la región para 2015 se concluyó que a pesar de haber cumplido algunas de las metas, como fue el caso de la seguridad alimentaria, el índice de desempleo, pobreza, empleo informal y ausencia de oportunidades nos convocan a un escenario por demás desesperanzador en la presente etapa.
- En el informe del organismo (CEPAL) de 2017 se destaca que ciento ochenta y seis millones de personas se encuentran en situación de pobreza en la región; es decir, un 30.7 % del total de su población. En relación a la pobreza extrema, en el 2016 llegó al 10%, que representa sesenta y un millón de personas y un crecimiento de 2% en comparación con el año 2014.
- El otro ejercicio de largo aliento para América Latina, desde luego lo constituye la *Agenda 2030* y sus diecisiete Objetivos para el Desarrollo Sostenible. La *Agenda 2030* está hecha con un enfoque de seguridad humana, ya que pone la igualdad y la seguridad de las personas en el centro de las políticas públicas y hace un llamado a la comunidad

internacional y a los países que la integran a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando fundamentalmente el medio ambiente, ya que parece ser esta la única viabilidad de la supervivencia humana.

- Por ello, el enfoque de seguridad humana parece altamente pertinente para el tratamiento de los problemas más acuciantes del desarrollo; además de la visión contextualizada y preventiva que posibilita el tratamiento de los problemas, está el contenido ético que se resume en sus dos características fundamentales: “los seres humanos deben de vivir libres de temor y libres de necesidad”.
- Finalmente, y aun cuando reconozco la pertinencia del enfoque de seguridad humana, y de vincular este a los problemas del desarrollo, del desarrollo humano, del empoderamiento de las personas, y finalmente de la resiliencia, no puedo ser omisa para destacar que desde el enfoque de seguridad humana y desde el enfoque de derechos en las políticas públicas, en todo caso, se trata de la elaboración de un pensamiento, que si bien tiene importantes fundamentos éticos, no por ello escapan de la lógica del desarrollo del capitalismo en el mundo, y no aciertan a posibilitar la creación de un nuevo paradigma y/o un cambio sustantivo del modelo civilizatorio imperante.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*. Núm. 88 (Abril). Santiago de Chile, ONU, 2006, pp. 35-50.
- _____. "El acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política". En: Birgin, Haydee y Kohen, Beatriz. Comps. *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2006, pp. 59-82.
- Almeida Filho, Niemeyer y Scholz, Vera. "Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria". *Sober. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administracao e Sociologia Rural*. Junio 2008, Santiago de Chile. Disponible en: www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf (recuperado el 18/02/2016)
- Alza Barco, Carlos. "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?". En: Burgorgue-Larsen, LLaurence y Maués, Antonio. Coords. *Derechos humanos y políticas públicas*. Barcelona, DHES/Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, pp. 51-71.
- Annan, Kofi A. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Informe del Secretario General. Nueva York, ONU, 2000.
- Baena Paz, Guillermina. Coord. *Seguridad humana y capital emocional*. México, UNAM-Red EYE, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza?* Documento de trabajo del BID núm. 767, 2007. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8122/Pueden-las-transferencias-monetarias-ayudar-a-que-los-hogares-escapen-de-una-trampa-intergeneracional-de-pobreza.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (recuperado el 13/10/2017)
- Berraondo, Mikel y Martínez de Bringas, Asier. *La integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las prácticas cotidianas. Repensar hoy y hablar del mañana*. Pamplona, Instituto Promoción Estudios Sociales, 2011.
- Bethell, Leslie. *Historia de América Latina: Economía y Sociedad desde 1930*. España, Crítica, 2000.
- Brandt, Willy. *Norte-Sur, Un Programa para la Supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*. Bogotá, Pluma, 1980.

- Carballeda, Alfredo Juan Manuel. "El enfoque de derechos, los derechos sociales y la intervención del Trabajo Social". *Revista Margen*. Núm. 82 (octubre). Argentina, 2016, pp. 1-4.
- Carreño Figueras, José. "Se retira México del Tratado de Río". *El Universal*. México D.F., 7 de septiembre de 2002. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/88623.html> (recuperado el 11/08/2014)
- Casassas, Jordi. *La construcción del presente: el mundo de 1848 a nuestros días*. España, Ariel, 2005.
- Casilda Béjar, Ramón. "América Latina y el Consenso de Washington". *Boletín económico de ICE*. Núm. 2803 (abril-mayo). España, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2004, pp. 19-38. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf (recuperado el 17/06/2015)
- Cena, Rebeca B. "Enfoque de derechos humanos en políticas sociales. Asignación universal por hijo para protección social y derechos económicos, sociales y culturales en debate". *Dossier Red Universitaria sobre Derechos Humanos y democratización para América Latina*. Año 3. Núm.6 (Diciembre). Buenos Aires, 2014, pp. 31-49.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 1994.
- _____. *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina: políticas de articulación y articulación de políticas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2005.
- _____. "Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2011): implicaciones para América Latina y opciones de políticas". *Boletín Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Núm. 3. Costa Rica, CEPAL/FAO/IICA, 2011, pp. 1-36.
- _____. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2012.
- _____. *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*. Junio 2012. Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

_____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2017.

Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. "Las reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999". *Reformas Económicas*. Núm. 67, 2000, pp. 1-82. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2000/S2000584.pdf> (recuperado el 19/12/2017)

Comisión de Seguridad Humana. *Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana. La seguridad humana, ahora*. Estados Unidos, Multilinguaje Services Inc., 2003.

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), *Derecho Humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria*, Guatemala, COPREDEH, 2011.

CONEVAL. *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación de Nutrición y Abasto*. México, CONEVAL, 2010.

_____. *Informe de la evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. México, D.F., CONEVAL, 2010.

_____. *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social*. México, SEDESOL-CONEVAL, 2010. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46234/San_Luis_Potosi_028.pdf (recuperado el 22/11/2017)

_____. *Informe de pobreza y evaluación en el Estado de San Luis Potosí 2012*. México, CONEVAL, 2012. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/San_Luis_Potosi/principal/24informe2012.pdf (recuperado el 01/11/2017)

_____. *Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Primera Fase. México, CONEVAL, 2013. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf (recuperado el 25/10/2017)

_____. *Pobreza 2014. San Luis Potosí*. México, CONEVAL, 2014. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/San%20Luis%20Potos%C3%AD%20Pobreza%202014.pdf> (recuperado el 22/11/2017)

- _____. *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición, informe ejecutivo*. México, CONEVAL, 2015. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf (recuperado el 31/10/2017)
- _____. *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. México, CONEVAL, 2016. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf (recuperado el 25/10 /2017)
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996. Disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm (recuperado el 10/05/2016)
- Cyment, Paola. *Introducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Guía conceptual y de recursos para utilizar los derechos humanos en las acciones de desarrollo de Interión Oxfam*. Cuaderno temático para el cambio núm. 1. Barcelona, Interión Oxfam, 2007.
- Diouf, Jacques. *Cuestiones éticas en los sectores de la alimentación y la agricultura*. FAO. Roma, 2001. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/x9601s/x9601s00.htm#TopOfPage> (recuperado el 09/12/2015)
- Economistas Latinos. "Raúl Prebisch o la Teoría de la dependencia", 2012. Disponible en: <https://economistaslatinos.wordpress.com/> (recuperado el 04/04/2018)
- Elías, Antonio. "La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur". En: Rojas Villagra, Luis. Coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, CLACSO, 2015, pp. 43-63.
- Espinosa Calderón, Alejandro, "Más allá de los transgénicos", Conferencia en el Primer Foro Campesino, Universidad Autónoma Chapingo (UACH), octubre de 2015. Disponible en: <http://imagenagropecuaria.com/2015/alcanzar-la-autosuficiencia-alimentaria-en-mexico-es-posible/> (recuperado el 30/06/2018)
- Estrada, Genaro. *La diplomacia en acción*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Núm. 29. México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 1987.
- European Commission. "Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS)", (s/f). Disponible en: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_es.htm (recuperado el 15/01/2018)

FAO. *Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. Panamá, FAO, 2012.

_____. *La resiliencia de los medios de vida. Reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*. Italia, FAO, 2013.

_____. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, FAO, 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

_____. *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. FAO, 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

_____. *Resiliencia*, (s/f). Disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/como-trabajamos/resiliencia/es/> (recuperado el 05/02/2018)

FAO-SOFI. *Seguridad alimentaria y nutricional, conceptos básicos*. Tegucigalpa. FAO-SOFI, (s/f). Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/PESA/conceptosSAN.pdf> (recuperado el 31/10/2017)

Fernández, Gustavo. "Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos". En: *Nueva Sociedad*. Núm.246 (Julio-Agosto). Argentina, Fundación Friedrich Ebert, 2013, pp. 78-86.

Fuentes, Claudia F. y Rojas Aravena, Francisco. *Promover la Seguridad Humana: Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Paris, UNESCO, 2005.

Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes". *Cuadernos del CENDES*. Vol. 27. Núm.74 (mayo-agosto). Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2010, pp. 51-80.

Gobierno Federal. *Reglas de operación de PROSPERA, programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2017*. México, Diario Oficial de la Federación, 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178750/ROP_PROSPERA_2017.pdf (recuperado el 20/10/2017)

- Gómez Gallardo, Perla. "Seguridad Humana: una apuesta imprescindible" (pres). En: CDH-DF, *Seguridad Humana, una apuesta imprescindible*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 9-10.
- González Sarro, Iván. "Impactos de la 'década pérdida' en América Latina ¿Una lección para los países periféricos de la Unión Europea?". *Papeles de Discusión IELAT*. Núm.8 (Octubre). Madrid, 2013, pp. 1-45.
- Gordillo, Gustavo y Méndez Jerónimo. *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (Documento base para discusión), Chile, FAO, 2013.
- Güendel, Ludwig. "La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía". En: Reuben Soto, Sergio. *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*. San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2000, pp. 169-218.
- _____. *La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera*. Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC: "Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos". Julio, Quito, Ecuador, 2007, pp. 53-76.
- Güendel, Ludwig y Barahona, Manuel. "Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma". En: Güendel, Ludwig y Barahona, Manuel. *Derechos humanos, niñez y adolescencia. Cuaderno de Ciencias Sociales*. Núm.138. Costa Rica, FLACSO, 2005, pp. 11-45.
- Halperín, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*. México, Alianza Editorial, 2005.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. *La Evolución del Concepto de Seguridad*. Ministerio de Defensa. España, 2011.
- Jiménez Benítez, William Guillermo. "El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas". *Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*. Vol. 7. Núm. 12. Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2007, pp. 31-46.
- Juárez, Benito. "Manifiesto a la nación". Discurso pronunciado por Don Benito Juárez al entrar triunfante a la Ciudad de México el 15 de julio de 1867. México. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../1858_Manifiesto_Benito_Juarez.pdf (recuperado el 12/01/2018)

- Korc, Marcelo y Hubbard, Susan. *Salud, resiliencia y seguridad humana: hacia la salud para todos*. EE.UU, OPS-OMS, 2016. Disponible en: <http://www.jcie.org/researchpdfs/HealthHumSec/guide/HHS-2016-esp.pdf> (recuperado el 12/01/2018)
- Kotliarenco, María Angélica y Cáceres, Irma. *Estado del Arte en resiliencia*. Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1997. Disponible en: <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/Resil6x9.pdf> (recuperado el 12/01/2018)
- León, Irene. "La soberanía alimentaria: una ética de vida". *América Latina en Movimiento*. 13 de febrero de 2007. Disponible en: www.alainet.org/es/active/15600 (recuperado el 26/03/2016)
- León-Manríquez, José Luis. "¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el 'factor chino' después de la guerra fría". En: León-Manríquez, José Luis y Valdés Ugalde, José Luis. Coords. *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*. México, UNAM-UAM, 2015, pp. 271-291.
- López-Almansa Beaus, Elena. *Contra el Hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de "ayuda alimentaria al desarrollo"*. Valencia, Tirant Blanch, 2008.
- Martínez Serrano, Alejandro. ¿Qué es la Seguridad Nacional? México, UNAM, 2001, Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html> (recuperado el 30/05/2016)
- Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes, Ernesto. "El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neo-liberales en América Latina". *Política y Cultura*. Núm. 37 (Enero). México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012, pp. 35-64.
- Medina Martínez, Fuensanta. *El Grupo Monterrey y el Estado Mexicano (1970-1976)*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Autónoma Metropolitana. Plantel Iztapalapa. México, D.F., 1981.
- _____. *La Iniciativa Mérida: ¿un sistema de cooperación sin precedente o la incapacidad del Estado Mexicano para garantizar su Seguridad Nacional?* Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 2012.

_____. "La transformación del concepto de seguridad nacional en México", *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. II, Núm.3 (enero-junio), México, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 2018-236.

_____. "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", *De Raíz Diversa*, Vol. 2, Núm.3 (enero-junio), México, UNAM, 2015, pp. 161-197.

Méndez, Ernesto. "Es hora de ir al grano; México importa 43% de los alimentos". *Excélsior*. México, D.F., 5 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897514> (recuperado el 05/04/2018)

Meyer, Lorenzo. "La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional". En: Torres, Blanca y Vega, Gustavo. *Los grandes Problemas de México. Relaciones Internacionales*. Tomo 12. Colección Bicentenario de la Independencia. México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-62.

Nef, Jorge. "Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua". En: Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida. Eds. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO/FLACSO, 2002, pp. 29-62.

Nussbaum, Martha C. *La terapia del deseo. Teoría y práctica de la ética helenística*. Paidós. España, 2003.

Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1984.

OMC. "Entender la OMC: los acuerdos", (s/f). Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm (recuperado el 07/01/2018)

ONU. "Declaración del Milenio de las Naciones Unidas". Cumbre del Milenio 2000. Nueva York, ONU, 2000, Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/pp.4-10 (recuperado el 25/01/2018)

_____. "Examen de la Estrategia y Plan de acción de Yokohama para un mundo más seguro". Nota de la Secretaría. Kobe, Hyogo, Japón, ONU, 2005. Disponible en: <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20574/Estrategia-y-plan-de-accion-de-Yokohama-para-un-mundo-mas-seguro-1994.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (recuperado el 25/01/2018)

_____. “Informe del Secretario General. Seguridad Humana. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio”, sexagésimo cuarto periodo de sesiones, temas 48 y 114, marzo de 2010. Disponible en: https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_2/REIB_04_02_doc02.pdf (recuperado el 03/07/2018)

_____. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. ONU, 2005. Disponible en: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf> (recuperado el 25/01/2018)

_____. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York, ONU, 2010. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/1/S2010622_es.pdf (recuperado el 25/01/2018)

_____. *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%202010.pdf (recuperado el 10/05/2018)

_____. *Experiencia adquirida sobre terreno. Aplicación del enfoque de la Seguridad Humana*, Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2013.

_____. *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible*. Nueva York, ONU, 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> (recuperado el 09/04/2018)

Ortega Soriano, Ricardo A. y Robles Zamarripa, José Ricardo. “Estudio introductorio. Desarrollo humano, seguridad humana y derechos humanos: tres miradas hacia un punto de encuentro”. En: CDH-DF. *Seguridad Humana, una apuesta imprescindible*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 11-42.

Ortiz Navarrete, Jonathan, “La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense”. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*. Núm. 60, Barcelona, Fundación CIDOB, 2003, pp. 43-60.

Pautassi, Laura. “El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión”. Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de

derechos: vínculos y tensiones". Naciones Unidas-CEPAL, 2010. Disponible en: <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf> (recuperado el 27/03/2018)

Paz Méndez, Alfredo. "Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND". *Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*. Núm. 17 (Diciembre). La Paz, 2007, pp. 185-196. Disponible en: <http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/RevistaUmbrales/Umbrales16.pdf> (recuperado el 12/01/2016)

Plan Nacional de Desarrollo (PND). "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir Bien (2006-2011)". La Paz, Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2006. Disponible en: <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/BOL%202006%20-%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf> (recuperado el 20/01/2016)

Prevost, Gary y Weber, Robert. "El Área de Libre Comercio de las Américas en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 5. Núm. 10. Sevilla, Universidad de Sevilla, 2003, pp. 1-24. Disponible en: <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%205%20%20N%C2%BA%2010%20%202003/EI%20%C3%A1rea%20de%20libre%20comercio.pdf> (recuperado el 15/01/218)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Desarrollo Humano. Informe 1990*, Bogotá, PNUD, 1990.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. Madrid, Mundi-Prensa, 1998.

_____. *Los Derechos Humanos en el PNUD. Nota Práctica*. Abril, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Costa Rica, PNUD-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf (recuperado el 20/02/2016)

Programa Mundial de Alimentos (PMA), “10 datos sobre el hambre”, 30 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://es.wfp.org/historias/10-datos-acerca-del-hambre-0> (recuperado el 30/06/2018)

PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE 2014-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, México. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 (recuperado el 20/02/2016)

Puello-Socarrás, José Francisco. “Neoliberalismo, Antineoliberalismo, Nuevo Neoliberalismo. Episodios y trayectorias económicas-políticas Suramericanas (1973-2015)”. En: Rojas Villagra, Luis. Coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, CLACSO, 2015, pp. 19-42.

Quintanilla, Luis. “La política Internacional de la Revolución Mexicana”. *Antología de Política Exterior de México II*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 33-50.

Rojas Aravena, Francisco. “Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”. En: Goucha, Moufida y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*. Chile, FLACSO-Chile-UNESCO, 2002, pp. 11-25.

_____. Edit. *Seguridad humana, nuevos enfoques*, San José, FLACSO, 2012.

Rojas, Villagra, Luis. Coord. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción, CLACSO, 2015.

Ruiz, Álex. “Enseñanzas latinoamericanas para una crisis europea”. *Serie Documentos de Economía de “La Caixa”*, Núm. 25 (febrero), 2012, pp. 1-32. Disponible en: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/51459/de25_esp.pdf (recuperado el 26/12/2012)

Salvia, Agustín. “Crecimiento, pobreza y desigualdad en América en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales”. *Revista de la Coppal. Cohesión Social y Desigualdad en América Latina y el Caribe*, Ceyds, 2014. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/R4308.pdf> (recuperado el 14/09/2015)

- Sánchez Barajas, Genaro. *Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*. España, EUMED: Universidad de Málaga, 2009.
- Secretaría de Hacienda. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, estrategia programática*. Ciudad de México, 2016. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf (recuperado el 30/10/2017)
- SEDESOL. *Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL*. México D.F., SEDESOL, 2012.
- _____. *Elementos técnicos de diseño, planeación, instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre*. México, SEDESOL, 2014. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf (recuperado el 20/02/2016)
- Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*. México, Porrúa, 2004.
- Schiera, Adriana. "Uso y abuso del concepto resiliencia". *Revista en Investigación en Psicología*. Vol. 8. Núm.2. Perú, Universidad Mayor de San Marcos, 2005, pp. 129-135.
- SICE-OEA. "Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA)", (s/f). Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/TISA/TISA_s.ASP (recuperado el 15/01/2018)
- Solís Umaña, Sonia. *El enfoque de derechos. Aspectos teóricos y conceptuales*. San José, Universidad de Costa Rica, 2003. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf> (recuperado el 13/10/2017)
- Stedile, Joao Pedro y Martins de Carvalho, Horacio, "Soberanía alimentaria: una necesidad de los pueblos", en: ALBA-FEDAEPS, *Comunicación para la soberanía alimentaria. Herramientas y recursos*, Quito, ALBA-FEDAEPS, pp. 17-39.
- Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. España, Alianza Editorial, 1999.
- Torres, Blanca y Vega, Gustavo. Coords. *Los grandes Problemas de México. Relaciones Internacionales*. Tomo 12. Colección Bicentenario de la Independencia. México, El Colegio de México, 2010.

Turrent Fernández, Antonio y Wise, Timothy A. *Factibilidad de alcanzar el potencial productivo de maíz de México*, Mexican Rural Development Research Reports, EE.UU, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.

UNASUR. “Historia UNASUR”, (s/f). Disponible en: <http://www.unasursg.org/es/historia> (recuperado 15/01/2018)

Vázquez, Daniel. “Política pública con perspectiva de Derechos Humanos”. Proyecto de investigación Democracia y Derechos Humanos. México, FLACSO-México, (s/f). Disponible en: <http://dydh.flacso.edu.mx/index.php/politica-publica-con-perspectiva-de-derechos-humanos> (recuperado 27/03/2018)