

Que expide la Ley de Emergencia Alimentaria y Nutricional, a cargo del Dip. Reginaldo Rivera de la Torre y suscrita por Legisladores del H. Congreso de la Unión.

I. Planteamiento del problema

La alimentación es una de las necesidades más apremiantes de las personas, como afirma el Relator especial de las Naciones Unidas Oliver De Schutter, sobre el derecho a la alimentación, ya que todas las personas tienen el derecho al acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.¹

En este sentido, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, llevada a cabo del 13 al 17 de noviembre de 1996, en Roma, Italia, se determinó que la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.²

Por su parte, para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados, la política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición.³

¹ <http://www.cetim.ch/es/documents/05-broch-ali-3-esp.pdf>

² ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf

³ Avila Curiel Abelardo, Sánchez Flores Jesús y Rangel Faz Gabriela, *La Política Alimentaria en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, colección Estudios e Investigaciones, pág. 21.

Así las cosas, es claro que si no existe una política adecuada, no se puede generar la seguridad alimentaria que exige la norma constitucional para todos los mexicanos, sobre todo en caso de emergencias alimentarias, como se han presentado continuamente.

La crisis de los sistemas productivos de alimentos se asocia con la incapacidad de abatir los niveles de pobreza en el campo. El mercado interno de alimentos no está cumpliendo su función de ser un factor dinamizador de la agricultura y el desarrollo rural. Así, es claro que las políticas de desarrollo rural y apoyo a la producción agropecuaria no han sido capaces de detener las tendencias, ya que se necesita una política alimentaria enfocada en la mejora nutricional, cuya base sea la producción local y familiar de alimentos, así como la reactivación de la producción en nuestro campo, con tecnología apropiada para atender el gran mercado interno mediante un abasto oportuno y adecuado, para lo cual se requieren precios justos, tanto para el productor como para el consumidor.

La inseguridad alimentaria y nutricional son el resultado de una política alimentaria deficiente, lo cual se ve agravado por los distintos fenómenos perturbadores que generan emergencias alimentarias, estos fenómenos pueden ser de carácter geológico, hidro-meteorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico, económico o socio-organizativo.

Ante esta problemática, el Constituyente permanente determinó incluir en los artículos 4o, párrafo tercero y 27, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho fundamental a la alimentación, nutritiva y de calidad, disposiciones que complementan lo previsto con anterioridad en el propio artículo 4º. y en el 2º. del mismo texto constitucional, así como en diversos ordenamientos legales e, inclusive, instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.

En los meses de enero y febrero del presente año, el país se conmocionó por las noticias que se difundieron sobre el agravamiento de la situación alimentaria de numerosas familias del pueblo indígena Rarámuri en el Estado de

Chihuahua, quienes a consecuencia de la sequía perdieron sus cosechas y por tanto, no disponían de los alimentos que éstas les proporcionaban para el autoconsumo y tampoco disponían de recursos para adquirirlos, por lo que sus condiciones de sobrevivencia se agravaron, a un grado tal, que se puso en riesgo la vida de familias enteras.

El caso del pueblo indígena Rarámuri pone de manifiesto la gravedad de la problemática alimentaria de México, caracterizada por la existencia de decenas de millones de sus habitantes que no cuentan con ingresos suficientes para tener una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que como derecho humano lo establece el artículo 4° de la Constitución y porque esos millones de mexicanos aumentan en su número y ven agravada su situación, cuando se presentan situaciones de desastre como las sequías, heladas y las alzas de precios.

El caso de los indígenas Rarámuris también hizo evidente que las respuestas de las autoridades ante emergencias alimentarias como la comentada, son inoportunas e insuficientes, pues actuaron hasta que los medios de comunicación dieron amplia difusión a sus condiciones de hambre y las respuestas estuvieron más orientadas a una campaña mediática que mostrara su intervención, que a una solución efectiva del problema.

Las experiencias en nuestro país de agravamiento del problema crónico en materia alimentaria, en las últimas dos décadas fueron dramáticas. Para el año 1994 la población en pobreza alimentaria se estimó que ascendía a 19 millones de personas y representaba el 21% de la población total del país, a finales de ese año el país experimentó un grave problema de devaluación de su moneda, que repercutió en una baja de sus reservas de divisas y que entrara en una situación de insolvencia para el pago de sus deudas. Esta situación provocó un alza generalizada en los precios y que muchos negocios quebraran y no pudieran continuar; la inflación exacerbada, el desempleo y que el estado ya no dispusiera de los sistemas de control de precios y de abasto alimentario, tuvieron como consecuencia un agravamiento de las condiciones de vida de la población; para

1996 la población en pobreza alimentaria se estimó en 34.6 millones de personas, en dos años se incrementó en 82% y representaba más del 37% de la población.

Las respuestas a esta grave situación lamentablemente no vinieron de la autoridad, sino fue la propia población la que actuó, principalmente emigrando hacia los Estados Unidos de Norteamérica, para poder apoyar a sus familias que se quedaban en el país. Es hasta el año 1999 que el gobierno federal se plantea acciones amplias para tratar de revertir el aumento en la pobreza alimentaria con el inicio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA ahora denominado Oportunidades). Este programa consistió fundamentalmente en la entrega de dinero a familias en pobreza extrema del medio rural, condicionado a que los niños asistan a la escuela y a servicios de salud.

Los apoyos del PROGRESA-Oportunidades al estar correctamente focalizados en la población en pobreza extrema (alimentaria) y combinarse con una etapa de bajos precios internacionales de los productos agropecuarios y de apertura a sus importaciones en México, que sumados al aumento de las remesas de los migrantes, permitieron que los ingresos de las familias rurales beneficiadas aumentaran sus ingresos y por tanto, se dijera que salían de la pobreza alimentaria, pues de acuerdo a las encuestas de ingreso-gasto de los hogares, a partir del año 2000 se estimó que la población en pobreza alimentaria descendía a 23.7 millones de personas y para el año 2006 se estimó que ésta había descendido a 14.9 millones.

Por el tipo de apoyo del PROGRESA-Oportunidades, los problemas del hambre crónica era imposible que se resolvieran, pues sólo atendía el ingreso de las familias pobres pero no las causas estructurales de la misma y por tanto, la vulnerabilidad de la población pobre a una contingencia ambiental o económica, siguen persistiendo.

Lo anterior se corrobora cuando en el año 2007 se experimenta un incremento en los precios internacionales del trigo y el petróleo, que repercutieron en un incremento en los precios del arroz y el maíz, lo que tuvo como

consecuencia que en México aumentara sensiblemente el precio de los alimentos, lo que hizo que para el 2008, la población en pobreza alimentaria volviera ascender a 20.2 millones de personas y las respuestas del gobierno fueran de nuevo inoportunas, insuficientes y principalmente orientadas a la promoción de sus acciones.

En los años 2009 y 2010 aunque relativamente los precios internacionales tuvieron disminuciones, éstas no los llevaron a los niveles que prevalecían antes de la crisis del 2007 y por otra parte, se desencadenó una crisis financiera global que repercutió en una situación de recesión económica, que implicó un crecimiento del desempleo. Lo anterior repercutió en que la pobreza alimentaria no disminuyera y al contrario se incrementara; para el año 2010 ascendió a 21.2 millones de personas en esa condición y nuevamente se hizo evidente que la respuesta de la autoridad para evitar el agravamiento resultaran inoportunas e insuficientes. Sus acciones se centran en aumentar la cobertura y el monto de los apoyos del programa PROGRESA-Oportunidades y como siempre, aumentar los promocionales de su actuación.

Cabe mencionar que a partir del año 2008 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) para cumplir con su cometido de medir la pobreza multidimensional, empezó a estimar los indicadores de carencia social, entre los cuales se encuentra el indicador de carencia por acceso a la alimentación, este último nos indica que en ese año la población que se encontraba con inseguridad alimentaria moderada y severa ascendió a 23.8 millones de personas y que esta cifra se incrementó a 28 millones en el 2010, incremento que se explica por los fenómenos económicos del 2009 y que muestran una vez más la vulnerabilidad que tenemos como país en materia alimentaria, ante contingencias económicas y que hacen necesario dispongamos de medios legales para afrontarlos cuando se presenten.

En el 2011 y lo que va del presente año, se han experimentado situaciones que nuevamente ponen de manifiesto nuestra vulnerabilidad alimentaria ante los

desastres. Como se sabe, en el país se presentaron fenómenos meteorológicos que afectaron gravemente la producción agropecuaria. A principios del año pasado la producción del ciclo otoño-invierno fue afectada por la presencia de heladas en el norte del país y especialmente en áreas donde no son comunes, como fue la costa del estado de Sinaloa, donde se siniestraron los cultivos de maíz, que son fundamentales para el abasto de ese grano en todo el territorio. En el mes de junio y septiembre del 2011 en el altiplano central se presentaron heladas tempranas que afectaron sensiblemente la producción de maíz, trigo, cebada y otros granos del ciclo primavera-verano de los estados de Hidalgo, México, Tlaxcala y Puebla. Además de las heladas, el norte del país fue afectado por una severa sequía que implicó que las precipitaciones fueran menores en un 50% a los promedios históricos de los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, afectando gravemente los inventarios ganaderos y la producción del ciclo primavera-verano, especialmente de frijol, donde se estiman siniestros en más de la mitad de la superficie cultivada.

Los efectos de las situaciones anteriores no se hicieron esperar, afectando no sólo a los indígenas del pueblo Rarámuri y los productores del norte y el centro del país, sino a toda su población, pues en todos los estados se está padeciendo el incremento de precios de productos de la canasta básica, como son la tortilla, el frijol, el huevo, el pan, los aceites y la carne de pollo, entre otros. Es de esperarse que esta contingencia provocara que el número de población en pobreza alimentaria o con carencias de acceso de alimentos aumente por millones de personas y que las cifras estimadas en el 2010 sean muy superiores en el 2012.

La atención a la actual crisis alimentaria (2011-2012) que más bien es la prolongación de la iniciada en el 2007 y el agravamiento de un mal crónico del país, requiere de respuestas más contundentes y eficaces de los poderes públicos y de todos los órdenes de gobierno, teniendo como base las recientes reformas a la constitución en materia de derechos humanos y en especial de reconocimiento del derecho a la alimentación.

En el siglo pasado, correspondió al orden federal el atender las contingencias alimentarias en el país, pues tuvo bajo su control las importaciones y exportaciones de los productos agropecuarios, era el responsable de crear y mantener las reservas de los principales granos alimenticios, era el primer comercializador de las cosechas de granos y oleaginosas, disponía de un amplio sistema de distribución de alimentos en las ciudades y el campo, industrializaba alimentos y ejercía plenamente sus facultades de regulación y fijación de precios de los productos de consumo popular.

En la actualidad sabemos que todas esas funciones fueron abandonadas en aras de que el llamado libre mercado fuera el que las realizara, que como sabemos, no lo ha hecho y no lo hará, pues solo ha resultado en una abstracción teórica de una corriente del pensamiento económico denominada neoliberal, que ha dado pie a la acción monopólica de algunas empresas agroalimentarias, que cuidan sus intereses y no los de las grandes mayorías de México.

Por lo anterior, quienes proponemos la presente iniciativa consideramos que debe realizarse un replanteamiento de las atribuciones de los órdenes de gobierno y un reforzamiento normativo para la participación de las organizaciones sociales y de los productores agropecuarios, para atender la problemática alimentaria del país, atendiendo a la actual realidad económica, social, política y ambiental que vivimos y no a una reedición del pasado; pues de otra manera, nos quedaremos en las recriminaciones por no actuar con oportunidad y eficacia ante la presencia de situaciones que agravan el hambre, cuando lo que importa, es que las autoridades actúen de inmediato cuando se presenten.

Recordemos que el Artículo primero de la constitución recientemente reformado establece que: Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mandato que complementado con lo dispuesto en el artículo 4º en materia de derecho a la alimentación, dejan

en claro la obligación del Estado de tomar medidas legislativas, de gobierno y judiciales, para garantizar este derecho fundamental y evitar que nadie padezca hambre en nuestro país.

Senadores y Diputados que participaron en las reuniones del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, se comprometieron a promover la constitución del Capítulo México de este frente y en consecuencia, convocaron a legisladores de las Cámaras de Senadores y Diputados, académicos y representantes de la sociedad civil, tal y como se ha realizado en otros países, para que se constituyera el Frente Parlamentario contra el Hambre, Capítulo México (FPH), el día 7 de diciembre del 2011. En la fecha se constituyó el FPH y en su primera reunión se presentó y analizó su programa de trabajo 2012, en el que se considera como una sus actividades principales el elaborar iniciativas de ley en materia alimentaria, en particular la de emergencia alimentaria que hoy sometemos a consideración de esta soberanía.

La problemática alimentaria implica atender tanto su carácter crónico como el contingente o de crisis alimentaria. La atención de los aspectos crónicos, es decir los que tienen un origen estructural, implica acciones progresivas para superar las causas que dan persistencia al hambre, como son crear instituciones especializadas y aplicar políticas para la superación del hambre y otros males de origen alimentario como la obesidad, lo cual necesariamente llevara a que tanto sus acciones como sus resultados se realicen y obtengan en el mediano y largo plazo. La atención de las situaciones críticas, que implican el agravamiento del hambre y el incremento del número de personas que la padecen, exigen la realización de acciones inmediatas, para atenuar estas consecuencias. Para lo crónico, creemos que la ley general de alimentación es el instrumento idóneo, para lo crítico se propone la presente iniciativa.

En este contexto, consideramos que es fundamental crear una ley de emergencia alimentaria que venga a reglamentar el derecho fundamental a la

alimentación, para los casos en los cuales se presenten contingencias que impidan a la población acceder a alimentos suficientes, sanos y nutritivos.

Para el caso, es oportuno señalar las disposiciones constitucionales de las que se deriva el derecho fundamental a la alimentación y a su protección, las cuales son al tenor siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 2o. . .

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

. . .

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Artículo 4o. . .

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Artículo 27. . .

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

En principio, la relevancia del reconocimiento al derecho a la alimentación en el texto constitucional, radica en que es exigible por la población, ya que puede ser demandado cuando se incumpla, además de que obliga al Estado a contar con los instrumentos necesarios para que realmente se pueda tutelar este derecho, en particular, en el caso de que se presente algún fenómeno perturbador, ya sea de carácter natural, social o económico, sin embargo, este derecho sólo puede ser exigible si existen las normas reglamentarias que prevean los mecanismos para tal efecto, siendo indispensable la incorporación al sistema jurídico mexicano una ley de emergencia alimentaria.

Por otra parte, los compromisos del Estado para reconocer el derecho a la alimentación provienen fundamentalmente de la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que en su artículo 11 se advierte lo siguiente:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Cabe advertir que, conforme al texto del artículo 1º. de la Constitución, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones previstas en la propia Constitución.

En cuanto al derecho internacional, el Proyecto de Ley de Emergencia Alimentaria y Nutricional, no es más que el reconocimiento del derecho internacional a estar protegido contra el hambre. Este derecho fundamental surge cuando en un lugar se produce una crisis socioeconómica relativamente prolongada generando un empobrecimiento de los grupos más vulnerables y el deterioro de sus sistemas de sustento que desemboca en un incremento de situaciones como el hambre y la desnutrición.

Cuando en este contexto el acceso al alimento es amenazado o se ha interrumpido debido a un determinado factor ya sea un conflicto bélico o social, el desabastecimiento de los mercados o una catástrofe natural, entre otros, es el Estado, y la Comunidad Internacional de forma subsidiaria, quienes deben

proporcionar los alimentos y los cauces necesarios para garantizar accesibilidad de la población a alimentos suficientes en cantidad y calidad que les permitan cubrir sus necesidades vitales, mientras se superan las circunstancias que han provocado la situación de inseguridad alimentaria.

Por lo tanto, el derecho fundamental a disfrutar de una alimentación adecuada debe ser respetado por los Estados debido a que es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los derechos Humanos, instrumento reconocido como costumbre internacional, en cuanto que en su artículo tres recoge el derecho a la vida de manera que todo ser humano que no disponga de una alimentación suficiente y adecuada no podrá ejercer éste derecho plenamente.

Por otro lado, el artículo quinto de la Declaración sostiene que ningún ser humano debe ser víctima de torturas ni de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. A este respecto resulta muy interesante reflexionar sobre si la privación de alimentos, ya sea por acción u omisión de la autoridad competente, incurre en alguno de estos tipos penales internacionales, pensados únicamente a la luz de los derechos civiles y políticos. Independientemente de la argumentación jurídica, desde un prisma sociológico, incluso médico, se puede afirmar que el hambre es un trato inhumano y degradante, pudiendo ser calificado de tortura, debido a los graves padecimientos y enfermedades que origina.

Así mismo el artículo veintidós de la Declaración reconoce que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la “seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Finalmente el artículo veinticinco, párrafo uno, reconoce que toda persona tiene: “derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo,

enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

En cuanto a la obligatoriedad del Estado de proteger a su población contra el hambre, el origen podemos remontarlo a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, ya considerados como costumbre internacional y normas de *ius cogens*. A tenor de esta normativa, el Estado es el responsable de proporcionar dentro de su territorio alimentación, en todo caso, suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los interesados en un equilibrio normal de salud, independientemente de las circunstancias existentes y de la nacionalidad o posición política de las personas.

Más recientemente, como ya lo hemos mencionado, el derecho a estar protegido contra el hambre fue reconocido como fundamental en el párrafo 2 del artículo 11 del Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por México, donde se reconoce que deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición”.

En consecuencia, permitir que sectores de la población padezcan hambre incumple la normativa internacional obligatoria para México, más aún después de la modificación del texto de la Constitución que deja en igual plano la normativa internacional de derechos humanos y la constitucional, pudiendo ser invocada por los interesados.

Por todo ello, esta ley no es más que una articulación de las obligaciones internacionales de acuerdo a las necesidades de nuestro país, atendiendo a las situaciones de emergencia alimentaria y nutricional que están padeciendo amplios sectores de nuestra población.

Por su parte, en lo interno, el legislador federal ha determinado tutelar el derecho a la alimentación desde dos puntos de vista principalmente, como asistencia social y como derechos social.

1. Como asistencia social, se prevé en las leyes, General de Salud, de Asistencia Social, de Protección Civil y Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Al respecto, la Ley General de Salud, en su artículo 27, dispone que para la promoción del mejoramiento de la salud, en cuanto a la atención materno infantil, se deben dar acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento a la lactancia materna y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil. En el artículo 114, se establece que para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobierno Federal.

Por su parte, la Ley de Asistencia Social enumera las acciones que se tendrían que realizar en materia de alimentación, como es la promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

La Ley General de Protección Civil tiene como materia el “conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención y auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre”.

También existe disposición en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, en tanto que se determina que éstas podrán llevar a cabo acciones de fomento y apoyo a la alimentación popular.

Como se puede advertir, el legislador federal estableció en diversas disposiciones, como parte de la asistencia social, la tutela y protección del derecho a la alimentación y a no padecer hambre, no obstante, no se advierten mecanismos claros y eficaces para colmar este derecho fundamental para el caso de emergencias alimentarias.

2. Derecho social. En este caso, se prevé en las leyes de Desarrollo Social, para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y en la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

En el primer caso, se establece que la política nacional de desarrollo social debe incluir, entre otros, “la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo, y capacitación. Tiene como una de sus prioridades el financiamiento de programas y acciones públicas para asegurar la alimentación.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual les garantiza la promoción de una alimentación adecuada, como obligación del Estado.

Cabe advertir que en este rubro, no se advierte previsión para la atención de la población en el marco de una emergencia alimentaria, en particular, respecto de la población que ordinariamente no está incorporada a estos programas de derecho social.

Por otra parte, en materia de políticas alimentarias, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé las vías para hacer valer el derecho a la alimentación por parte del Gobierno Federal, vinculando directamente a las Secretarías de Estado de Desarrollo Social; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la de Salud, sin embargo, tampoco se presenta o se remite a disposición jurídica alguna para el caso de emergencia alimentaria.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tiene por objeto impulsar políticas, acciones y programas en el medio rural para contribuir con la soberanía y seguridad alimentaria, para lo cual se deben establecer medidas para procurar el abasto de alimentos, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos. En este sentido, es claro que siguiendo con la política

alimentaria prevista en esta ley, es posible deducir la exigencia a una protección efectiva del derecho a la alimentación previsto constitucionalmente, sin embargo, no existe una ley clara y precisa, en la que se establezcan mecanismos eficaces para atenuar las emergencias en materia de alimentación que aquejan a determinados sectores de la población en zonas geográficas determinadas.

En efecto, a pesar de las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo federal, las cuales se advierten del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales de Desarrollo Social, Salud, Agropecuario, Economía e Hídrico, lo cierto es que gran parte de la población no cuenta con una seguridad alimentaria en términos constitucionales en atención a que está expuesta a contingencias naturales, problemas sociales y situaciones económicas que la pone en una eventual emergencia alimentaria, lo cual se ve agravado por la extrema pobreza en que vive un número importante de mexicanos.

Cabe advertir que los suscritos no desconocemos que el gobierno federal actualmente tiene varios programas de apoyo al consumo de alimentos, (abasto rural, abasto social de leche, oportunidades, apoyo alimentario, programa de apoyo a zonas de atención prioritaria, asistencia alimentarias a familias en desamparo, asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, atención a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados y desayunos escolares) encargados a diversas dependencias del gobierno federal (DICONSA, LICONSA, SEDESOL o DIF). Tampoco pasa desapercibido que existen programas sectoriales de salud y de planeación nacional en el tema agropecuario, así como diversas estrategias para abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles.

No obstante lo anterior, es claro que, como se ha demostrado, todas las políticas y planes del gobierno federal no son suficientes para mitigar el hambre, en particular, en los casos en los que se han presentado contingencias naturales, sociales o económicas, por lo que es imperativo establecer una ley que prevea una estructura, con recursos económicos, materiales y humanos, que tenga el

deber de procurar una alimentación adecuada a todo mexicano, en particular, en los casos de una emergencia alimentaria.

II. Argumentos que sustentan la iniciativa

El objetivo de esta iniciativa es promulgar una ley que faculte a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal y, profundice la normatividad para ampliar las posibilidades de participación de las organizaciones sociales y de los productores agropecuarios a fin de emprender acciones para la atención de la alimentación de la población, cuando se presenten situaciones que afecten el acceso y disponibilidades de alimentos, tales como pueden ser afectaciones a la producción agropecuaria por fenómenos naturales, situaciones sociales que afecten el abasto de alimentos o crisis económicas que impidan a la población el adquirir los alimentos de la canasta básica.

La experiencia reciente de la contingencia provocada por heladas y sequías, que llevó a que la producción de alimentos para el autoconsumo de muchas familias se perdiera y que por tanto, enfrentaran una situación de no disponer de alimentos ni de recursos para adquirirlos, mostró que no se cuentan con instituciones y estrategias para la atención oportuna y con suficiencia de estas situaciones. El gobierno federal reaccionó hasta que se intensificó la presión de organizaciones campesinas y los medios de comunicación resaltaron noticias sobre el hambre en algunas regiones indígenas. La respuesta fue la acostumbrada, organizar una estrategia mediática para anunciar que se emprenderán acciones y se gastará mucho dinero, pero que en realidad no era más que un recuento de la anticipación de pagos de programas que han resultado insuficientes para revertir la pobreza de las familias que benefician y que por tanto, resultaran ineficaces para la atención de la contingencia alimentaria. Pero lo más grave es que ni siquiera se reconoce la dimensión de la actual contingencia alimentaria, que afecta a una población mucho mayor a la que dice que atenderá.

La solución de fondo de la problemática alimentaria del país, en particular para atender emergencias alimentarias, requerirá que se creen instituciones y se

empresan acciones que tiendan a resolverla en el mediano y largo plazo, como se propone en proyecto de Ley que se presenta.

Con esta propuesta, se pretende que se destine un fondo permanente para atender esta problemática, destinando recursos previamente asignados para contingencias y emergencias en materia de alimentos.

Al respecto, se prevé el establecimiento de un sistema de Emergencia Alimentaria que se deberá integrar con las normas, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones para atender a la población en caso de emergencia alimentaria. El propósito primordial de este Sistema Nacional, será el garantizar la accesibilidad económica y física a los alimentos, con el fin de asegurar una alimentación adecuada a toda la población, en particular, cuando se presente cualquier fenómeno perturbador en determinada zona del territorio nacional.

Asimismo, se deberán integrar Sistemas de Emergencia Alimentaria de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivamente, la cuales actuarán mediante la suscripción de convenios de coordinación, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación, con pleno respeto de la soberanía y autonomía de las entidades federativas y de los municipios.

En este sentido, se propone la instalación de un cuerpo consultivo en la materia denominado Consejo Nacional de Emergencia Alimentaria, el cual deberá fungir precisamente como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional ante fenómenos perturbadores que generen emergencias en materia de alimentos.

Por su parte, también se deberá preparar un Programa Nacional de Emergencia Alimentaria con el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional, para el caso

de declaratorias de emergencia alimentaria, ante fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, económicos, sanitario-ecológicos, socio-organizativos, o de cualquier otra naturaleza.

No es óbice a lo anterior que actualmente están vigentes diversas disposiciones legales vinculadas con el derecho a la alimentación, no obstante, en ningún caso la ley está dirigida para contrarrestar de manera frontal, con instituciones y recursos, de forma eficiente y eficaz, una emergencia alimentaria.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como se advierte de su artículo 1º, está dirigida a la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

La Ley de Desarrollo Social, si bien es cierto que se dirige en cierta medida a atender a la población para garantizarle la alimentación, también lo es que lo hace desde una perspectiva dirigida a atender el desarrollo social y la pobreza.

Por su parte, a pesar de que se propone una estructura muy similar a la ley de Protección Civil, para el caso de desastres y emergencias en ese tema, lo cierto es que la apremiante situación que se vive en muchas regiones del país derivada de las emergencias alimentarias que han sucedido y que se siguen presentado hace imperativo que este problema tan grave sea atendido mediante disposiciones y normas especiales previstas legalmente, toda vez que tanto la infraestructura como los recursos previstos para la protección civil se han visto rebasados, lo cual ha complicado la atención de la población en el caso de emergencias alimentarias.

Asimismo, también se advierte que las acciones del gobierno federal no han sido eficientes, ni eficaces para atender las emergencias alimentarias que

actualmente aquejan en diversas entidades de la República, por lo que es imperativo una acción decidida por parte de esta Legislatura para que, mediante acciones concretas y directas se atienda a la población en los casos excepcionales de emergencia alimentaria. Esta propuesta no debe verse como la creación de nuevas estructuras burocráticas, sino como la posibilidad de reforzar la base productiva de alimentos, apoyando a los productores rurales como en los procesos agroindustriales, preferentemente en manos de estos o en alianzas estratégicas transparentes y equitativas con grupos privados; así como las instancias de comercialización y abasto y, coyunturalmente, ante emergencias críticas, poner en marcha apoyos de distribución de paquetes alimentarios, comedores y cocinas comunitarios y escolares, entre otras acciones, a fin de que miles de personas que se encuentran en situación de emergencia, puedan acceder a alimentos para garantizarles este derecho fundamental. La reciente reforma constitucional a los artículos 4° y 27, en materia de derecho a la alimentación requiere de leyes y normas que lo reglamenten y lo hagan efectivo.

Es importante informar, que en la elaboración de la presente iniciativa, se contó con la participación de los académicos, investigadores y representantes de las organizaciones sociales que participan en el Frente Parlamentario contra el Hambre, quienes luego de revisar el proyecto de la iniciativa, realizaron aportaciones tanto para fortalecer los motivos que lo originan como para mejorar las disposiciones de la ley.

En este contexto, se propone la aprobación de una ley que, con la participación de los tres órdenes de gobierno, así como de la población y de las organizaciones de la sociedad civil, se avoque de manera directa, eficaz y eficientemente a contrarrestar el hambre ocasionada por diversos fenómenos perturbadores, que pudieran tener su origen en fenómenos naturales, sociales o económicos, entre otros.

III. Fundamento legal

Con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados presentamos iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Emergencia Alimentaria y Nutricional.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto.

Proyecto de Decreto que expide la Ley de Emergencia Alimentaria y Nutricional

V. Texto normativo propuesto

LEY FEDERAL DE EMERGENCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 1. Esta ley es reglamentaria de los artículos 1,2,4, párrafo tercero, 27 fracción XX, párrafo segundo, y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad y emergencia alimentaria.

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés general, tiene por objeto establecer las bases de la coordinación en materia de emergencia alimentaria, entre la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, y tiene por objeto:

- I. Garantizar el derecho a la alimentación de toda persona en situaciones de Emergencia Alimentaria.
- II. Disponer las bases a seguir por los gobiernos federales, de las entidades federativas y los municipios, para la declaratoria de Emergencia Alimentaria.
- III. Señalar las obligaciones y facultades de los gobiernos federales, de las entidades federativas y los municipios, para apoyar a la población en situaciones de Emergencia Alimentaria.

- IV. Establecer los derechos y obligaciones de la población en situaciones de Emergencia Alimentaria.

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Accesibilidad económica alimentaria: Implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.

II. Accesibilidad física alimentaria: Implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los enfermos en fase terminal y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales.

III. Agentes Destructivos: Los fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, económico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo que pueden producir riesgo, emergencia o desastre. También se les denomina fenómenos perturbadores.

IV. Alimentación adecuada: Es la dieta que cumple con los alimentos nutritivos necesarios para solventar las necesidades físicas y mentales de las diferentes etapas de la vida de toda persona, para su crecimiento y desarrollo adecuados, así como para prevenir enfermedades; abarcando desde la alimentación de los lactantes, los niños y niñas de corta edad, los adolescentes, hasta los adultos y adultos mayores.

V. Alimentos aceptables para una cultura o unos consumidores determinados: Valores no relacionados con la nutrición, que se deben de tomar en cuenta, en la medida de lo posible, y que se asocian a los alimentos y al consumo de los mismos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

VI. Canasta básica alimentaria recomendada: La que contenga por lo menos frutas y verduras, cereales, leguminosas y alimentos de origen animal, así como los requerimientos necesarios para su cocción e ingesta.

VII. Consejo Nacional: Al Consejo Nacional de Emergencia Alimentaria y Nutricional.

VIII. Derecho a la alimentación adecuada: Es el inherente a toda persona por el simple hecho de serlo y se ejerce cuando tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

IX. Desnutrición: Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos.

X. Disponibilidad alimentaria: Las posibilidades que tiene la persona de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

XI. Emergencia Alimentaria cuando en alguna ó algunas localidades, municipios y entidades federativas, se presenten fenómenos naturales, económicos y sociales que afecten las disponibilidades físicas de alimentos o exista una imposibilidad económica de la población para adquirir los alimentos, ya sea porque carece de recursos para hacerlo, por el encarecimiento u ocultamiento de los alimentos o por la combinación de estas condiciones.

XII. Fenómeno Económico: Acontecimiento que afecta el empleo y la producción, distribución y precios de los bienes y servicios, que restringe el acceso a los alimentos.

XIII. Fenómeno Geológico: Calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los tsunamis o maremotos y la inestabilidad de suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas: arrastre lento o reptación, deslizamiento, flujo o corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.

XIV. Fenómeno Hidro-meteorológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías y las ondas cálidas y gélidas.

XV. Fenómeno Químico-Tecnológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.

XVI. Fenómeno Sanitario-Ecológico: Calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

XVII. Fenómeno Socio-Organizativo: Calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.

XVIII. Grupos Voluntarios: Las instituciones, organizaciones y asociaciones que cuentan con el personal, conocimientos, experiencia y equipo necesarios, y prestan sus servicios en acciones de protección en casos de emergencia alimentaria de manera altruista y comprometida.

XIX. Hambre: No disponer de los alimentos adecuados en cantidad suficiente para satisfacer necesidades de toda persona.

XX. INMEDIATEZ.- Las emergencias alimentarias y nutricionales se activarán en el momento en el que sean reconocidas por la autoridad competente, especialmente aquellas en las que se esté poniendo en peligro la salud y/o integridad de las personas.

XXI. MALNUTRICIÓN.- Estado patológico debido a la deficiencia, el exceso o la mala asimilación de los alimentos.

XXII. Programa Nacional: Al Programa Nacional de Emergencia Alimentaria y Nutricional.

XXIII. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN.- Disposiciones de respuesta inmediata en casos de emergencias que contengan una combinación de medidas de abastecimiento y facilitación como son fortalecer las capacidad de la población para hacer frente a las emergencias, el estableciendo procedimientos para reforzar las reservas de alimentos y los sistemas de emergencias, así como actuaciones destinadas a la aceleración de la producción y distribución de alimentos, reformar las estructuras comerciales, proporcionar servicios de comercialización, aplicar procedimientos para la gestión de riesgos, proporcionar créditos y fertilizantes, y revisar las políticas de fijación de precios.

XXIV. Prevención: Conjunto de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos de emergencia alimentaria.

XXV. Riesgo: Probabilidad de que se produzca una emergencia alimentaria, originado por un fenómeno perturbador.

XXVI. Secretaría : La Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.

XXVII. Seguridad Alimentaria: Sucede cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana

XXVIII. Sistema Nacional: Al Sistema Nacional de Emergencia Alimentaria y Nutricional.

XXIX. Soberanía Alimentaria: La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

XXX. Sub Nutrición.- Estado patológico debido a que la ingesta de alimentos no cubre las necesidades de energía básicas de manera continúa.

XXXI. Zona de emergencia alimentaria: Espacio territorial determinado en el tiempo por la declaración formal de la autoridad competente que se encuentra en ese estado.

Artículo 3. Corresponde al Ejecutivo Federal:

I. Dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de emergencia alimentaria, a fin de lograr la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad;

II. Incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo de Emergencia Alimentaria, estableciendo el monto para su operación, conforme a las disposiciones aplicables, cuya ejecución será responsabilidad de la Secretaría;

III. Emitir declaratorias de emergencia alimentaria, en los términos del Capítulo V de esta Ley; y

IV. Disponer la utilización y destino de los recursos del Fondo de Emergencia Alimentaria, con arreglo a la regulación que al respecto se emita.

Artículo 4. Los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión, los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como la población organizada, los grupos voluntarios conjuntamente con las dependencias del Ejecutivo Federal, se podrán sumar para que las acciones en caso de emergencia alimentaria se realicen en forma coordinada y eficaz.

Artículo 5. Los medios de comunicación masiva electrónicos y escritos, colaborarán, con arreglo a los convenios que se suscriban sobre el particular, con las autoridades, orientando y difundiendo oportuna y verazmente información en caso de emergencia alimentaria.

Las disposiciones en materia de protección civil y de emergencia alimentaria que se contengan en otros ordenamientos federales, serán complementarias de esta Ley

Artículo 6. El derecho a la alimentación, como derecho humano fundamental, debe ser aplicado en todo momento y en todas las circunstancias, incluyendo las situaciones de emergencia.

Artículo 7. La ayuda alimentarias que resulten de la aplicación de esta Ley debe calcularse en función de la situación de inseguridad alimentaria, de la duración de la Emergencia Alimentaria y del número de beneficiarios.

Artículo 8. Los alimentos que se proporcionen deben disponer de aceptación en base a su valor nutricional y su aceptabilidad cultural. El lugar de adquisición de los productos será, preferiblemente, los mercados locales y, sólo bajo condiciones extremas, procederán del exterior.

Artículo 9. La preferencia de los beneficiarios de realizará mediante una adecuada selección de destinatarios, utilizando los diferentes métodos existentes al efecto, a fin de que éstos sean los grupos más vulnerables de la población.

Artículo 10. La ayuda alimentaria debe realizarse con un enfoque de género, Para ello será necesario:

- a) implicar a las mujeres en el diseño y gestión de la ayuda en todas sus fases;
- b) proporcionarles beneficios en las áreas de mejora nutricional, de salud, recursos productivos,
- c) garantizar que las actividades y beneficios de la Emergencia Alimentaria, respondan a las necesidades de la población, privilegiando participación de las mujeres,

Artículo 11. Corresponde a los tres órdenes de gobierno la distribución de los alimentos y el diseño de los cauces necesarios para garantizar accesibilidad de la

población a alimentos suficientes en cantidad y calidad que les permitan cubrir sus necesidades vitales, en el marco de una emergencia alimentaria.

Capítulo II

Del Sistema Nacional de Emergencia Alimentaria

Artículo 12. El Sistema Nacional de Emergencia Alimentaria es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y de productores, con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los agentes destructivos ó fenómenos perturbadores, que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de una emergencia alimentaria y nutricional.

Artículo 13. El objetivo del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un fenómeno perturbador que genere una emergencia alimentaria, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la producción de alimentos, la destrucción de bienes de consumo, el daño a la naturaleza, así como el de procurar la recuperación de la población para garantizar la disponibilidad alimentaria y evitar desnutrición, mal nutrición y sub nutrición.

Artículo 14. El propósito primordial del Sistema Nacional es garantizar la accesibilidad económica y física a los alimentos, con el fin de procurar una alimentación adecuada a toda la población, en particular, cuando se presente cualquier fenómeno perturbador en determinada zona del territorio nacional.

Artículo 15. El Sistema Nacional se encuentra integrado por el Presidente de la República, por el Consejo Nacional, por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales, por los organismos instituidos de las Centrales de Abasto, por las organizaciones de productores, y por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios.

Artículo 16. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la Secretaría, la cual tiene las atribuciones siguientes en esta materia:

I. Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional para garantizar, mediante la adecuada planeación, la prevención, auxilio y recuperación de la

población ante situaciones de emergencia alimentaria, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo;

II. Proponer políticas y estrategias para el desarrollo de programas internos, especiales y regionales para prevenir emergencias alimentarias;

III. Crear las instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de carácter técnico operativo, de servicios y logística que permitan prevenir y atender la eventualidad de una emergencia alimentaria;

IV. Investigar, estudiar y evaluar riesgos y daños provenientes de elementos, agentes naturales o humanos que puedan dar lugar a emergencias alimentarias, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos en coordinación con las dependencias responsables;

V. Difundir entre las autoridades correspondientes y a la población en general los resultados de los trabajos que realice;

VI. Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como a otras instituciones de carácter social y privado en materia de seguridad alimentaria;

VII. Instrumentar y en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos que puedan generar alguna emergencia alimentaria, en coordinación con las dependencias responsables;

VIII. Suscribir convenios en materia de seguridad alimentaria en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;

IX. Emitir las declaratorias de emergencia alimentaria;

X. Promover la integración de fondos estatales para la atención de emergencias alimentarias;

XI. Suscribir convenios de colaboración administrativa con las entidades federativas en materia de prevención y atención de emergencias alimentarias;

XII. Solicitar recursos del Fondo de Nacional de Emergencia Alimentaria para la prevención y atención de emergencias;

XIII. Manejar el Fondo revolvente para la adquisición y producción de suministros y víveres para situaciones de emergencia alimentaria;

XIV. Proponer la instalación de cocinas y comedores comunitarios y escolares para la atención de emergencias alimentarias, con cargo al Fondo Nacional de Emergencia Alimentaria;

XV. Emitir las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Emergencia Alimentaria;

XVI. Desarrollar y actualizar el Atlas Nacional de riesgos en materia alimentaria;

XVII. Las demás que la ley le señale o le asignen el Presidente de la República y el Consejo Nacional.

Artículo 17. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación con pleno respeto de la soberanía y autonomía de las entidades federativas y de los municipios.

Los convenios de coordinación incluirán en su contenido, las acciones y las aportaciones financieras que les corresponderá realizar a la Federación, las entidades federativas y los municipios para la prevención y atención de emergencias alimentarias.

Artículo 18. Es responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los Presidentes Municipales y de los titulares de los órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial del Distrito Federal, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Emergencia Alimentaria de las Entidades Federativas, de los Municipios y Delegaciones respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia.

Para tal efecto, promoverán la instalación de Consejos Estatales de Emergencia Alimentaria, y el establecimiento de las Unidades Estatal y Municipales de Emergencia Alimentaria, o en su caso, de la Unidad de Emergencia Alimentaria del Distrito Federal y de las Delegaciones que correspondan.

Los Consejos Estatales y Municipales se integrarán y tendrán las facultades que les señalen las leyes y disposiciones locales.

Capítulo III

Del Consejo Nacional de Emergencia Alimentaria

Artículo 19. El Consejo Nacional es un órgano consultivo y de coordinación en materia de planeación de políticas en caso de Emergencia Alimentaria. Sus atribuciones son las siguientes:

I. Fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional;

II. Establecer las líneas generales para el Programa Nacional de Emergencia Alimentaria. Entre estas líneas generales está el establecimiento de bancos de alimentos, cocinas y comedores comunitarios y escolares, la instauración de producción agropecuaria de ciclo corto, el control de precios y mecanismos para evitar el acaparamiento de alimentos, la entrega de alimentos de la canasta básica, de acuerdo los usos y costumbres de la población afectada, entre otros.

III. Fomentar la participación comprometida y corresponsable de todos los sectores de la sociedad, en formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades en caso de emergencia alimentaria en el territorio nacional;

IV. Convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas, y por conducto de éstas, de los municipios y de los diversos grupos voluntarios locales organizados, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar para prevenir las emergencias alimentarias;

V. Fijar por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de seguridad y soberanía alimentaria, así como las modalidades de cooperación con otros países; así como establecer un mecanismo permanente de coordinación con la Secretaría de Economía, para evaluar el posible conflicto entre la obligación de cumplir con los tratados internacionales con rango de norma suprema y los compromisos derivados de los acuerdos económicos internacionales. Ello a fin de tomar las medidas pertinentes para atender la emergencia en materia de comercio exterior; fijación de aranceles; distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos, cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Economía en los términos del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VI. Promover el estudio, la investigación y la capacitación para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y, prevenir emergencias en materia alimentaria, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución, así como la ampliación del conocimiento sobre los elementos básicos del Sistema Nacional y el fortalecimiento de su estructura;

VII. Evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional, y

VIII. Las demás atribuciones afines a éstas que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal y sus dependencias en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 20. El Consejo Nacional estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá y por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Economía; por los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cada titular designará un suplente, siendo para el caso de los Secretarios un Subsecretario; para los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno. En el caso del Secretario de Gobernación, lo suplirá el Coordinador General de Emergencias Alimentarias.

Artículo 21. Podrán ser convocados a las sesiones del Consejo Nacional, por invitación que formule el Secretario Ejecutivo, representantes de los grupos voluntarios organizados y agrupaciones de carácter público, privado y social, así como de los sectores académico y profesional, y de los medios masivos de comunicación.

Artículo 22. El Secretario será el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional. El Secretario Técnico será el Coordinador General de Emergencias Alimentarias.

Artículo 23. El Consejo Nacional sesionará ordinariamente en pleno por lo menos dos veces al año, y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente de la República, el Secretario Ejecutivo o el Secretario Técnico, cuando se presenten emergencias alimentarias o a solicitud de los Gobernadores o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Artículo 24. Corresponde al Secretario Ejecutivo:

- I. Por instrucciones del Ejecutivo Federal, presidir las sesiones del Consejo Nacional;
- II. Presentar a la consideración del Consejo Nacional el informe del Avance del Programa Nacional de Seguridad y prevención de Emergencias Alimentarias;
- III. Llevar a cabo la ejecución del Programa Nacional en los distintos ámbitos de la Administración Pública;
- IV. Concertar con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión, así como con las autoridades estatales y del Distrito Federal y con las organizaciones voluntarias, privadas y sociales el cumplimiento del Programa Nacional;
- V. Proporcionar a la población la información que se genere en materia de prevención y ejecución de programas para mitigar una Emergencia Alimentaria; y
- VI. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional.

El Secretario Ejecutivo está obligado a responder ante los mecanismos constitucionales de control jurídico y político por parte del Poder Legislativo en materia del cumplimiento del Programa Nacional de Emergencia Alimentaria; ello sin menoscabo de las responsabilidades específicas por las que sean requeridas otras dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el Secretario Ejecutivo será el responsable legal de los procesos administrativos y judiciales acerca del ejercicio de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de emergencias alimentarias, sin menoscabo de los requerimientos de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo 25. Corresponde al Secretario Técnico:

- I. Suplir al Secretario Ejecutivo en sus ausencias;
- II. Elaborar y someter a la consideración del Secretario Ejecutivo, el Proyecto de Calendario de Sesiones del Consejo Nacional;
- III. Formular el orden del día de cada sesión y someterlo a la consideración del Secretario Ejecutivo;
- IV. Convocar por escrito a los miembros del Consejo Nacional a indicación del Secretario Ejecutivo, para la celebración de sesiones;
- V. Coordinar la realización de los trabajos específicos y acciones que determine el Consejo Nacional; y
- VI. Las demás funciones que le sean encomendadas.

CAPITULO IV

Del Programa Nacional de Emergencia Alimentaria

Artículo 26. El Programa Nacional es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional.

Artículo 27. Los programas de las entidades federativas y sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales, relativas a la de seguridad y prevención de emergencia alimentaria, deberán elaborarse de conformidad con las líneas generales que establezca el Programa Nacional. Entre estas líneas generales está

el establecimiento de comedores y cocinas comunitarios y escolares, bancos de alimentos la instauración de producción agropecuaria de ciclo corto, el control de precios y mecanismos para evitar el acaparamiento de alimentos, la entrega de alimentos de la canasta básica, de acuerdo los usos y costumbres de la población afectada, entre otros.

Artículo 28. Se podrán elaborar programas especiales de seguridad y prevención de emergencia alimentaria cuando:

- I. Se identifiquen riesgos específicos que puedan afectar de manera grave a la población, o
- II. Se trate de grupos específicos, como personas minusválidas, de tercera edad, jóvenes, menores de edad y pueblos indígenas.

Capítulo V

De las declaratorias de emergencia alimentaria

Artículo 29. Procederá la declaración de una emergencia alimentaria cuando se produzcan fenómenos perturbadores que generen emergencias alimentarias y que para su atención no sea suficiente la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas. En este caso podrán solicitar el apoyo del Gobierno Federal mediante la redacción de un informe donde se sustente la necesidad de ayuda alimentaria.

Artículo 30. Le competará a la Federación, sin perjuicio de lo que en términos de las disposiciones locales les corresponda realizar a las entidades federativas y municipios, destinar recursos del Fondo Nacional de Emergencia Alimentaria autorizado en la realización de acciones preventivas, ante circunstancias que valorarán los órganos administrativos correspondientes que se deriven de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 32 de este ordenamiento.

Será competencia de la Federación, sin perjuicio de las competencias previamente otorgadas a las Entidades federativas y municipios, destinar los recursos del Fondo Nacional de Emergencia Alimentaria destinados para las acciones preventivas, tras un estudio exhaustivo de las condiciones de inseguridad alimentaria existentes así como de las necesidades de las poblaciones vulnerables. Estas circunstancias serán valoradas por el Consejo Nacional.

Artículo 31. La coordinación de acciones en materia de atención de emergencias alimentarias y la recuperación de la población se apoyarán en los convenios que al efecto celebre la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación, con cada una de las entidades federativas y estas a su vez con los municipios y las organizaciones social y de productores rurales y agroindustriales, representativas en las zonas de emergencia alimentaria.

En los mismos términos del párrafo anterior, se suscribirán convenios con la finalidad de obtener recursos para acciones preventivas, y establecer las bases y compromisos de su adecuada utilización.

Artículo 32. Esta Ley, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las disposiciones administrativas en la materia regularán los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de emergencias alimentarias, de forma rápida y oportuna de acuerdo a los plazos previstos en esta ley.

Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta doce días naturales para su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

El plazo para que gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de emergencias alimentarias, será de hasta 15 días naturales, contados a partir del día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria correspondiente.

En los casos en que los recursos presupuestales para la atención de emergencias alimentarias se hayan agotado, el titular del Ejecutivo Federal hará las transferencias de partidas que correspondan, para cubrir el evento objeto de la declaratoria relativa.

La retención injustificada de dichos recursos por parte de los servidores públicos federales involucrados en el procedimiento de acceso será sancionada de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La retención injustificada de dichos recursos por parte de los servidores públicos federales involucrados en el procedimiento de acceso será sancionada de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán ser objeto de la investigación, fiscalización y determinación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación en términos del artículo 79 de la Constitución Política.

Los recursos financieros que se destinen para acciones preventivas a que hace referencia el artículo 30 del presente ordenamiento, serán tomados del remanente no ejercido del año anterior destinado a la atención de emergencias alimentarias.

Si el año del ejercicio respectivo no quedara remanente alguno para acciones preventivas, se podrán utilizar los recursos del fideicomiso correspondiente, a juicio de la instancia facultada para utilizarlo.

Los recursos para prevención a que alude este artículo, serán administrados en un fideicomiso preventivo a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Para efectos de la autorización de recursos a entidades federativas, destinadas a la realización de acciones preventivas, la instancia facultada verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La notificación técnica, de la autoridad federal respectiva, que sustente la necesidad y urgencia de la acción o acciones a realizar; y
- b) Que las condiciones que originen la asignación de recursos, no se hayan incorporado a los programas y acciones de prevención, con cargo al presupuesto de las propias entidades federativas.

También se podrán utilizar los recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales, cuando así lo determine el ejecutivo federal.

Artículo 33. Ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre o eventualidad que genere una emergencia alimentaria, y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Emergencia Alimentaria sea esencial, la Secretaría podrá emitir una declaratoria de emergencia alimentaria, la cual se divulgará a través de los medios masivos de comunicación.

Una vez realizada la declaratoria de emergencia alimentaria, la Secretaría de Gobernación deberá erogar, con cargo al fondo revolvente asignado, los montos que a juicio de dicha Secretaría se consideren suficientes para atender los efectos de la emergencia alimentaria, así como para responder en forma inmediata a las necesidades urgentes generadas por el mismo.

Artículo 34. La declaratoria de emergencia alimentaria es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños severos cuya atención rebase las capacidades locales.

Artículo 35. Las solicitudes de declaratoria de emergencia alimentaria podrán realizarse a través de:

I. Los gobiernos de los municipios mediante la publicación del decreto ó bando municipal correspondiente, quienes a su vez la formularán a través del gobierno de las entidades federativas, cuando la atención de la emergencia alimentaria rebase su capacidad operativa y financiera, y

II. Las dependencias o entidades federales.

III. Las comunidades o grupos de población vulnerables en colectivo o por medio de sus representantes.

Artículo 36. Las disposiciones administrativas establecerán los procedimientos y demás requisitos para la emisión de la declaratoria de emergencia alimentaria, así como del acceso a recursos para la realización de las acciones preventivas previstas en el presente Capítulo, atendiendo al principio de inmediatez.

Artículo 37. Las declaratorias previstas en este capítulo deberán ser publicadas en el **Diario Oficial de la Federación**, sin perjuicio de que se difundan a través de otros medios de información. La declaratoria de emergencia alimentaria podrá publicarse en dicho órgano de difusión con posterioridad a su emisión, sin que ello afecte su validez y efectos.

Artículo 38. El Secretario, en tanto Secretario Ejecutivo, será el responsable de reunir toda la información estadística, financiera, administrativa y de evaluación de las dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal involucradas en la atención de la declaratoria. En un plazo máximo de noventa días naturales a partir de la publicación oficial de la declaratoria, la Secretaría deberá remitir un informe pormenorizado sobre la atención de la declaratoria a las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión.

Transitorios

Primero. El presente ordenamiento entrará en vigor el siguiente día al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los recursos institucionales y presupuestarios correspondientes al actual Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se transfieren al Consejo Nacional de Emergencia Alimentaria y al Fondo de Emergencia Alimentaria.

Tercero. El Ejecutivo Federal cuenta con 90 días naturales para expedir el reglamento de la Ley, así como para modificar las disposiciones reglamentarias que se opongan a esta Ley.

Cuarto. La presente ley deroga las disposiciones anteriores que se le opongan.

Quinto. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, realizará las gestiones conducentes ante las Entidades Federativas, con el propósito de que se promuevan las adecuaciones correspondientes en las leyes y demás disposiciones locales en la materia, ajustándose en todo momento a los principios y directrices de esta Ley.

Sexto. Todos los programas del Gobierno federal para lograr abastecer de alimentos a la población en caso de emergencia se deberán transferir al Consejo Nacional de Emergencia Alimentaria y al Fondo de Emergencia Alimentaria.

Séptimo. En un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, la Secretaría deberá suscribir la totalidad de los convenios con las entidades federativas a fin de dar cumplimiento al artículo 31 de la misma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 29 de marzo del año 2012.

Dip. Reginaldo Rivera de la Torre

Diputados: (rúbricas)

Senadores: (rúbricas)