



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA: SITUACIÓN, CONTEXTOS Y VACÍOS.

Una aproximación al compromiso del Estado colombiano a la luz de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

Bogotá; diciembre de 2007



Coordinadores del informe y redactores finales:

Juan Carlos Morales González
Alejandro Mantilla Quijano
Secretaría Técnica
Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación.

Coautores:

Javier Lautaro Medina
Juan Carlos Chaves
Teresa Marina Ochoa
Sara del Castillo
Marcela Gordillo
Marcela Pinto
Christian Mantilla
Claudia Gimena Roa
Adam Rankin

**Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación.**

Calle 16 No. 6-66 Piso 25.
Edificio Avianca
Bogotá – Colombia
Tel: 2838037
porderechoalimentacion@gmail.com
plataformaco@colomsat.net.co

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Nutrición
Cra. 30 No. 45-03 Ciudadela Universitaria
Telefax 3165000 Ext: 15115 - 15111 -
Bogotá – Colombia
obsan_fm bog@unal.edu.co

Comisión Interfranciscana.

Cra. 7 No. 32-85 Of: 801
Tel: 3232106
Bogotá – Colombia
cristianospaz@netscape.net

FUNDAEXPRESIÓN.

Cra. 6 No. 4-02
Telefax: +57 - (7) 6483924 – 6751020
Floridablanca - Santander
roankine@telecom.com.co

Con el apoyo de: FIAN Internacional y Agro Acción Alemana.

ÍNDICE

Siglas utilizadas en el informe	4
Introducción	5
Capítulo I. Las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación	9
Capítulo II. Las directrices voluntarias y el seguimiento a la política pública	17
Capítulo III. Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y estado de derecho	21
Capítulo IV. Estrategias	25
Capítulo V. Sistemas de mercado	35
Capítulo VI. Acceso a recursos y bienes	39
Capítulo VII. Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor	47
Capítulo VIII. Nutrición	53
Capítulo IX. Educación y sensibilización	67
Capítulo X. Apoyo a los grupos vulnerables	73
Capítulo XI. Catástrofes naturales y provocadas por el hombre	79
Capítulo XII. Vigilancia, indicadores y puntos de referencia	87
Conclusiones	93
Anexo	99

SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AAA: Agro Acción Alemana.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CORPOICA: Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria

DA: Derecho a la Alimentación.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DanSocial: Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DGPAD: Dirección General de Prevención y Atención de Desastres.

DRI: Fondo de Cofinanciación o de Desarrollo Rural Integrado.

DV: Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

EDA: Enfermedad Diarreica Aguda.

EDR: Estatuto de Desarrollo Rural.

ENSIN 2005: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – 2005.

ETNs: Empresas Transnacionales.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FINAGRO: Fondo Nacional Agropecuario.

FLIP: Fundación para la Libertad de Prensa

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

INAT: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras.

INCODER: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.

INCORA: Instituto Colombiano para la Reforma Agraria.

INPA: Instituto Nacional de Pesca Artesanal.

INVIMA: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

IRA: infección Respiratoria Aguda.

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PNAN: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición

PNSAN: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006 – 2015

PVD: Países en Vías de Desarrollo.

ReSA: Red de Seguridad Alimentaria

SIBEN: Sistema de Identificación de Beneficiarios.

SIVAN: Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional

SNPAD: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

TLC: Tratado de Libre Comercio (con Estados Unidos).

INTRODUCCIÓN

La conquista y defensa de los derechos humanos ha sido un proceso histórico muy difícil. En el interregno, muchas han sido las generaciones cuyo trasegar por el mundo se dio (o se da), para su mayor infortunio, sin el conocimiento y goce efectivo de tales derechos.

La ignorancia y/o no disfrute de los derechos humanos por parte de sus titulares no sólo comporta una amplia estela de dolor para quienes los han visto conculcados. Es también un requisito, un mecanismo, en veces deliberado, para la perpetuación de estados de cosas injustos y vergonzantes: sistemas de explotación de todo tipo, regímenes de exclusión social, tiranías políticas y económicas, etc.

Así, en una perfecta relación dialéctica de contrarios, la violación o no garantía de los derechos humanos suele colocar en escena dos tipos de antagonistas: los excluidos de los derechos, en una orilla, y los agresores, en la otra.

La pugna entre unos y otros, muy gravosa para los primeros, ha tenido sin embargo algunos desarrollos positivos. Uno lo es sin duda el reconocimiento paulatino, en la historia contemporánea, de la existencia de una serie de derechos que son universales y necesarios para nuestra realización plena como seres humanos.

Dentro de éstos destacan los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), los cuales enfrentan muchas dificultades para su realización pues requieren del inexcusable aunque no siempre asumido compromiso estatal, además de las correspondientes transformaciones estructurales que les den vida.

Al ser el Derecho a la Alimentación (DA) uno de los DESC más representativos, no ha sido ajeno a toda esta problemática, permitiendo la perpetuación de uno de los males más terribles que asolan a la especie humana: el hambre y su larga estela de muerte, minusvalía y dolor.

Consciente de ello y haciendo eco de lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la comunidad internacional propició la adopción de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación (DV). Esta es una herramienta que, en el sentido de la progresividad, sirve como carta de navegación para que los Estados tomen medidas y cumplan con las obligaciones inherentes a su papel de principales responsables en la realización del DA. Así mismo, se constituye en un instrumento que reconoce el protagonismo de los titulares del derecho o sus representantes, no sólo en el proceso de seguimiento de las políticas públicas estatales, sino también en el propio diseño, puesta en marcha y vigilancia, de acciones favorables al DA.

De otra parte, la vigilancia por parte de las organizaciones sociales del comportamiento estatal frente al DA no es una tarea fácil y adolece, en este momento, de poca experiencia internacional al respecto. Por suerte, FIAN Internacional y Agro Acción Alemana (AAA) vienen desarrollando una metodología pionera que, con base en el seguimiento al nivel de

realización de las DV, le permita a las organizaciones sociales, en un proceso en continua construcción y mejoramiento, monitorear los avances, estancamientos o retrocesos del Estado en sus obligaciones con el DA.

Junto con India, Uganda, Bolivia y Guatemala, Colombia hace parte de un grupo inicial de países en los que la implementación de esa metodología se impulsa desde meses recientes.

El motor de la experiencia colombiana ha sido la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, por intermedio de la Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación, la cual tiene una agenda de colaboración e intercambio muy fructífero con FIAN Internacional.

En ese sentido, a finales de mayo pasado, la Campaña, FIAN y AAA, organizaron en Bogotá un Seminario-Taller con el propósito de dar a conocer aquella metodología de seguimiento a las obligaciones estatales respecto al DA (basada en una serie de preguntas diagnósticas acordes con cada una de las DV). Fruto del intercambio, en el que participaron diversas organizaciones pertenecientes a la Plataforma u otras amigas, se convino elaborar un informe inicial sobre la situación del DA en Colombia y el compromiso estatal respecto al mismo¹. El presente documento es, justamente, la concreción de dicho acuerdo.

Aparte de la introducción, conclusiones y un anexo final, el informe consta de 12 capítulos. Como en ocasiones las temáticas pueden complementarse con lo dicho en otra parte, no es extraño que remitamos al lector a consultar otros apartes del documento.

Los dos primeros capítulos resumen el proceso que llevó a la promulgación de las DV, resaltando la importancia que tienen para el monitoreo del DA, e insistiendo en su utilidad para que las organizaciones sociales generen mayor participación, incidencia o concienciación frente a ese derecho y las políticas que deben ser, cuando menos, exigidas para su realización.

Los capítulos 3 al 12 permiten analizar qué tanto el Estado colombiano, a nivel central, realiza por cumplir 11 de las 19 directrices².

De manera más específica, en el caso del capítulo No. 3 comentamos la **Directriz No. 1: Democracia, buen gobierno, derechos humanos y el estado de derecho**, tratando de dar una rápida mirada a cómo están insertos los principios internacionales de derechos humanos en la normatividad interna colombiana. También se resalta el hecho de que la violencia sociopolítica y la debilidad de la democracia en Colombia, no sólo afecta la garantía de los derechos civiles y políticos, sino también la de los DESC, particularmente el DA.

¹ El documento se basa en el análisis del compromiso del Estado, en su nivel central, con el DA y a la luz de las DV. No es el objetivo de este informe indagar sobre las “políticas públicas” que en el orden regional o local adelantan los gobiernos respectivos.

² La Directriz No. 7, que busca precisar el **Marco Jurídico** que ampara al DA en el contexto nacional e internacional, la hemos abordado transversalmente a lo largo del texto. En ese sentido, es la única de las directrices analizadas cuyo desarrollo no se explicita en una sección específica pues, muchos aspectos jurídicos o normativos, son considerados en los capítulos 4, 5, 6, 7, 10, 11 y 12.

Con el capítulo No. 4 (**Directriz No. 3: Estrategias**) damos una mirada complementaria a la normatividad internacional que avala el DA, las obligaciones estatales para con él en el marco del PIDESC, las estrategias adoptadas por el Estado colombiano, y si estas pueden o no ser consideradas como política pública coherente con el DA.

El capítulo No. 5 (**Directriz No. 4: Sistemas de mercado**) evalúa muy brevemente las oportunidades con que cuenta la economía familiar campesina, principal productora de alimentos para consumo interno, para acceder a aspectos tan importantes como el crédito agropecuario y contar con el amparo estatal frente a algunas amenazas que ponen en riesgo esta actividad económica (monopolio, incentivación de la importación de alimentos en el marco de los acuerdos comerciales bilaterales, etc.)

Con el capítulo No. 6 (**Directriz No. 8: Acceso a los recursos y los bienes**) se logra complementar lo tratado en el anterior capítulo, aunque dando mayor relevancia a la relación que tienen los productores de alimentos con recursos tan importantes para su actividad económica como la tierra y los recursos genéticos. Así mismo, da una mirada a la protección normativa que en Colombia tienen sus ciudadanos(as) para disfrutar de esos recursos o, en sentido contrario, las vulneraciones a ese disfrute que son impulsadas o toleradas por el propio Estado.

La **Directriz No. 9: Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor** será tratada en el capítulo No. 7, procurando analizar la protección con que cuenta el consumidor de alimentos en Colombia y las acciones que al respecto viene desarrollando la institucionalidad responsable del asunto.

Con el capítulo No. 8 (**Directriz No. 10: Nutrición**), el lector puede allegar valiosa información sobre la situación nutricional de la población colombiana, algunos indicadores de la misma, qué se supone está haciendo el Estado para revertir esta situación y cuáles son los impactos de su accionar.

El capítulo No. 9 (**Directriz No. 11: Educación y sensibilización**) da una mirada al nivel de compromiso estatal de promocionar, mediante programas concretos, la formación y concienciación en torno a los derechos humanos, especialmente el DA.

Gracias al capítulo No. 10 (**Directriz No. 13: Apoyo a los grupos vulnerables**), es posible aproximarnos no sólo a la normatividad interna que supuestamente da protección a los grupos vulnerables, sino también a las acciones concretas que el Estado lleva a cabo para garantizar el DA a estas franjas poblacionales. También, de manera resumida, se indican algunos de los pocos casos fructíferos en el propósito de hacer respetar o garantizar el DA a varios de los grupos vulnerables del país.

En el capítulo No. 11 (**Directriz No. 16: Catástrofes naturales y provocadas por el hombre**), nos permitimos hacer algunas valoraciones en torno a las tareas (en lo relacionado con las ayudas alimentarias) que viene adelantando el Estado con miras a prevenir y atender los desastres y emergencias que se presentan en el país. Resaltamos que si bien hay preocupación por los desastres naturales, no ocurre otro tanto en lo que respecta a los de origen antrópico, en buena medida por el hecho de que el Estado es copartícipe causal de varias de estas emergencias.

Finalmente, el capítulo No. 12 (**Directriz No. 17: Vigilancia, indicadores y puntos de referencia**), deja entrever si el Estado promueve o no procesos de seguimiento al grado de

realización del DA y si, con base en estos y metas concretas, estructura las adecuaciones necesarias en política pública con el propósito de cumplir con los objetivos propuestos.

La elaboración de este informe, como ya se dijo, tomó como base una metodología de pesquisa construida por FIAN Internacional y AAA. Esta consiste en una serie de preguntas que evalúan el compromiso de los estados en la concreción de cada una de las DV.

Evacuar cada directriz era algo imposible no sólo por el ingente trabajo que comporta, sino por las dificultades que implica constituir grupos de trabajo con los medios económicos y humanos suficientes, amén de las capacidades necesarias para explorar en detalle cada una de las directrices y preguntas formuladas.

No obstante estas limitaciones, que no demeritan el trabajo realizado, se lograron hacer análisis de 11 directrices tomando como base buena parte de las preguntas que para cada una de ellas fueron inicialmente planteadas. El anexo al final del informe da cuenta de los interrogantes que se trataron de responder al evaluar las directrices consideradas en este documento.

La coordinación de la investigación, del informe y redacción final del documento, estuvo a cargo de la Secretaría Técnica de la Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación (Juan Carlos Morales González y Alejandro Mantilla Quijano). La investigación y elaboración de pre informes temáticos también tuvo una jefatura a cargo de los(as) siguientes coautores(as): Sara del Castillo, Marcela Gordillo y Marcela Pinto, del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Claudia Gimena Roa y Adam Rankin, de la Fundación de Educación Intercultural, Educativa y Ambiental FUNDAEXPRESIÓN; Christian Mantilla de la Comisión Interfranciscana; Teresa Marina Ochoa de la Red de Mujeres Chocoanas; y, Javier Medina y Juan Carlos Chaves, del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.

Obviamente, este proceso no hubiera podido ser exitoso sin el apoyo de FIAN Internacional y, particularmente, de la Dra. Ana María Suárez Franco, quienes, junto con AAA, estuvieron siempre dispuestos a compartir con nosotros los desarrollos más recientes para el seguimiento del DA en el mundo. A ellos, nuestro más profundo agradecimiento.

Resta solamente por decir que este informe, como esfuerzo pionero en su clase, es susceptible de ser mejorado. A su vez, es un insumo que va más allá de una lectura inicial que sobre el DA hemos construido algunas organizaciones sociales y académicas, pues sirve también para que el conjunto de la sociedad y demás organizaciones sociales se motiven en el sentido de hacer uso de nuestro derecho de monitorear las responsabilidades/obligaciones del Estado y, de paso, cualificar nuestros procesos de concienciación e incidencia en la elaboración de políticas públicas que sean coherentes con los principios normativos del DA.

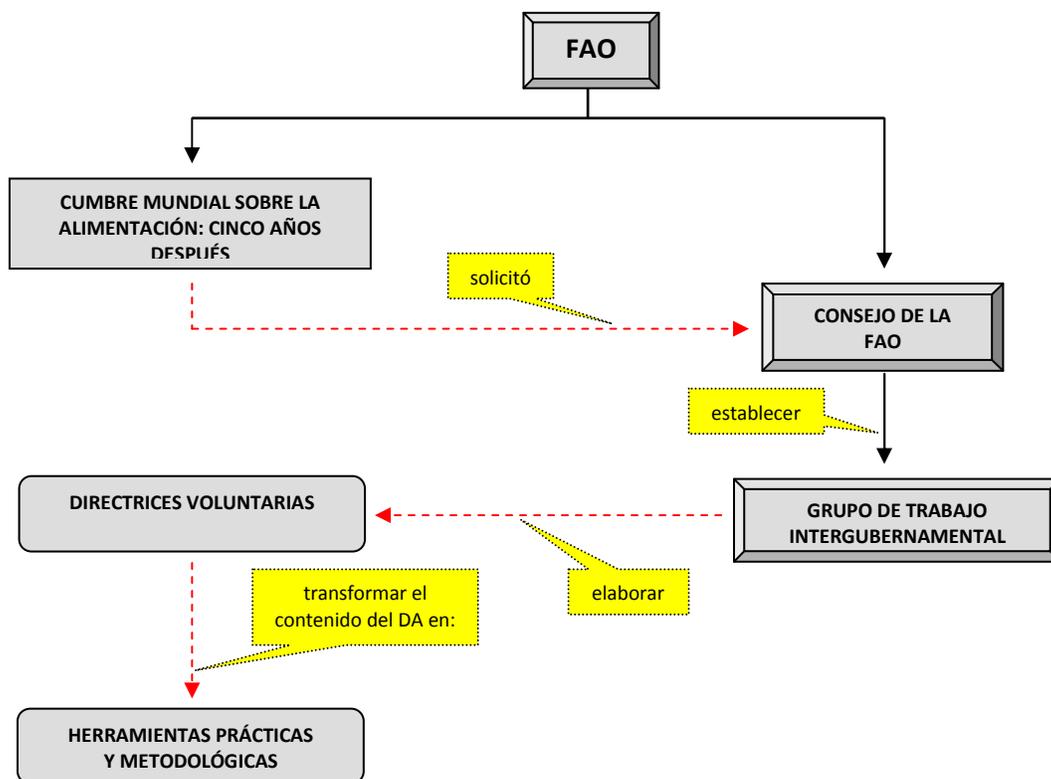
Si no lo hacemos, nadie más lo hará por nosotros. Y con ello, la grave situación del DA en Colombia seguirá inmodificable.

CAPÍTULO I

LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN³

A pesar de ser ampliamente reconocido, el DA, al igual que los demás DESC, ha sufrido múltiples tropiezos en su garantía. Buena parte del abismo que separa el reconocimiento formal de su aplicación real, tiene que ver con la falta de interés y voluntad por parte de muchos Estados en el sentido de realizar los esfuerzos necesarios y adecuados en defensa de ese derecho.

Secuencia de eventos que llevaron a la constitución de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.



Sabiendo estas dificultades, además de los argumentos esgrimidos por los Estados para justificar su inoperancia (que no existen recursos suficientes, por ejemplo) y las cifras crecientes del hambre en el mundo, la comunidad internacional llegó al consenso de que la realización del DA sólo podía ser alcanzada mediante la adopción de medidas

³ El texto de éste y el siguiente capítulo fueron tomados de: Morales González, Juan Carlos y Alejandro Mantilla Quijano. **Seguimiento regional al nivel de cumplimiento de las obligaciones estatales respecto al derecho a la alimentación. Una propuesta de acción.** Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación – Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Documento de circulación interna. Bogotá. III/07. pp: 12-20.

progresivas y de “voluntaria” aceptación por parte, no sólo de los firmantes del PIDESC, sino de toda la comunidad internacional. Tal convencimiento dio inicio a un largo proceso (bosquejado en el esquema superior) hacia la constitución de las Directrices Voluntarias.

Uno de los logros más destacables de la **Cumbre Mundial Sobre la Alimentación: Cinco Años Después**, celebrada en junio del 2002, fue sin duda el acuerdo generalizado en torno a la necesidad de crear un instrumento que sirviera de guía a los Estados para la realización progresiva del DA. Con ese objetivo, la Cumbre solicitó al Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental cuya misión fuera, en un plazo máximo de dos años, concretar los principios que servirían, como ya se dijo, de carta de navegación para la realización del DA.

Trabajando articuladamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, el Grupo de Trabajo Intergubernamental logró que en noviembre del 2004 el Consejo de la FAO aprobara las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación (DV)⁴.

Estos principios rectores (19 en total), constituyen una orientación práctica que da cuenta de las medidas que deben adoptar, respetar o promover los Estados, en el propósito de favorecer la realización progresiva del DA y en conformidad con lo expresado para ese derecho en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el artículo 11 del PIDESC.

En palabras de la FAO, *“Las Directrices prestan especial atención a las políticas del Estado que pueden contribuir a materializar el derecho a la alimentación y alientan a los Estados a revisar las que no son adecuadas y a reconocer aquellas que contribuyen a la inseguridad alimentaria o vulneran derechos humanos (...) Con arreglo al sistema basado en los derechos que se propugna en ellas para erradicar el hambre, los Estados son responsables ante quienes viven en su territorio. En las Directrices se recomienda un planteamiento que incluye tanto el acceso a los recursos de producción como la asistencia para quienes no pueden alimentarse a sí mismos. Se destaca además en ellas la importancia de la vigilancia independiente de los derechos humanos, los mecanismos de reclamación y los recursos administrativos. Además, se ofrece orientación a los legisladores que buscan medios de mejorar los sistemas legales vigentes y a los administradores que quieren mejorar la política del gobierno y supervisar la forma en que se pone en práctica”*⁵.

Ahora bien, a pesar de que en las DV se reconoce que sólo los Estados firmantes del PIDESC deben rendir cuentas de la manera como cumplen el derecho, las Directrices están dirigidas a todos los Estados signatarios o no del Pacto.

⁴ Más exactamente: las **“Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”**

⁵ FAO. **El Derecho a la Alimentación. Llevarlo a la práctica**. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. 2005. Folio 1.

Aunque las DV no tienen fuerza jurídica vinculante, es un instrumento de importancia práctica en la medida que permite a los Estados y a la sociedad civil no sólo formular política pública favorable a la garantía del derecho, sino también propiciar espacios de influencia y control social por parte de sus titulares. El cuadro No. 1 resume el asunto principal que, respecto a la realización del DA, contempla cada una de las Directrices.

Cuadro No. 1. Tema y resultados esperados para cada una de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
1	Democracia, buena gestión, derechos humanos y el estado de derecho.	Sociedad libre y democrática con entorno propicio para que sus integrantes se puedan alimentar con libertad y dignidad.
2	Políticas de desarrollo económico.	Desarrollo económico sostenible en apoyo de la seguridad alimentaria. Políticas acertadas y no discriminatorias. Dar relevancia tanto a la pobreza urbana como a la rural.
3	Estrategias.	Adopción de una estrategia nacional favorable al DA, que esté basada en los principios de derechos humanos. Debe ser transparente, influyente, completa y participativa.
4	Sistemas de mercado.	Mejorar el funcionamiento de los mercados de tal forma que favorezca el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Favorecer un acceso no discriminatorio a los mercados. El Estado debe prevenir prácticas no competitivas.
5	Instituciones.	Una institución específica debe estar a cargo de coordinar la aplicación de las DV.
6	Partes interesadas.	Considerar la participación de todas las partes interesadas,

		con plena participación de la sociedad civil y el sector privado.
7	Marco jurídico.	Propiciar medidas e instrumentos legales que apoyen la progresividad del DA, y los recursos judiciales cuando haya violaciones del derecho.
8	Acceso a los recursos y bienes.	El Estado debe respetar y proteger el acceso (seguro, sostenible y no discriminatorio) de las personas a los recursos (mercado laboral, tierra, agua, genéticos) y, si es el caso, mediante una reforma agraria.
9	Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor.	Disposiciones legales e institucionales claras que aseguren la inocuidad de los alimentos locales e importados.
10	Nutrición.	Mayor diversidad de la alimentación, hábitos sanos en el consumo y preparación de alimentos, respeto por los valores culturales.
11	Educación y sensibilización.	Aumentar las oportunidades de educación para niños(as) y mujeres. Que se introduzca la enseñanza de los DDHH en los programas de educación escolar. Capacitar a funcionarios y la sociedad civil para que participen en la realización progresiva del DA.
12	Recursos financieros nacionales.	Recursos presupuestarios asignados a programas contra la pobreza y el hambre. Protección del gasto social en caso de recortes fiscales.
13	Apoyo a los grupos vulnerables.	Identificar a quienes padecen inseguridad alimentaria, precisar las causas de esta

		situación, y tomar medidas para que les sea garantizado el acceso a los alimentos de manera inmediata y sin discriminación.
14	Redes de seguridad.	Establecer y mantener redes de seguridad para los más necesitados. Deben acompañarse de medidas como el acceso al agua, saneamiento, servicios de salud, educación nutricional.
15	Ayuda alimentaria internacional.	La ayuda internacional debe respetar las tradiciones alimentarias y culturales de los beneficiados. Los alimentos dados deben ser inocuos. Los programas de asistencia alimentaria no deben afectar la producción y comercio local de alimentos, ni crear dependencia. Todas las poblaciones afectadas deben tener acceso a la ayuda.
16	Catástrofes naturales y provocadas por el hombre.	Deben existir sistemas de alerta temprana y estrategias de intervención en caso de desastre natural. La retención y/o destrucción de alimentos no debe ser usada como método de guerra.
17	Vigilancia, indicadores y puntos de referencia.	Deben existir sistemas para vigilar y evaluar la realización del DA; especialmente en población vulnerable. En esos sistemas la participación de los titulares del derecho debe ser protagónica.
18	Instituciones nacionales de derechos humanos.	Las instituciones defensoras de DDHH deben ser independientes y autónomas.

		Deben incluir en sus prioridades el DA.
19	Dimensión internacional.	Los Estados deben poner en práctica las medidas, acciones y compromisos que han suscrito a nivel internacional.

Luego de haber comentado el proceso de desarrollo de las DV, cabe ahora preguntarnos: ¿es útil para las comunidades y países como el nuestro participar en el proceso de seguimiento de las DV? Indudablemente lo es.

Las DV posibilitan que las organizaciones sociales y especialmente los titulares del derecho, puedan realizar seguimientos constantes de la manera como cada país da cumplimiento a sus obligaciones respecto a la garantía del DA.

Dado que las DV son un conjunto de medidas que internacionalmente fueron concebidas como pasos mínimos necesarios hacia el cumplimiento progresivo del derecho, sus titulares o quienes los(as) representan pueden, a través del monitoreo de las Directrices, conocer en profundidad el grado de compromiso de los Estados en el cumplimiento del DA. Así mismo, las Directrices insisten en que los Estados deben abrir espacios de participación para la sociedad civil, los cuales trascienden la vigilancia para dirigirse, también, hacia su intervención directa en la planeación y puesta en marcha de políticas o programas que se encaminen realmente al mejoramiento de las condiciones alimentarias y nutricionales de toda la población.

Al respecto, en varias Directrices se explicita la necesidad de participación de la sociedad civil en el proceso de cumplimiento de las DV; veamos algunos ejemplos:

- 1 Directriz 6: *“Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se alienta a los Estados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas en la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos”.*
- 2 Directriz 10: *“Se alienta a los Estados a fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos (...)”.*
- 3 Directriz 11: *“Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos (...) Los Estados tal vez deseen dotar a la*

sociedad civil de los medios necesarios para que participe en la aplicación de las directrices, por ejemplo, mediante la creación de capacidad”.

- 4 Directriz 17: *“(…) los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con enfoque participativo”.*

Si leemos detalladamente las DV, son más que una hoja de ruta para los Estados. Sirven también como herramienta pedagógica que por un lado guía a las comunidades en el proceso de vigilancia del accionar estatal respecto al DA, y, por el otro, de manera simultánea, propicia dinámicas de concienciación popular en torno a las complejidades inherentes a los DESC (particularmente del Derecho a la Alimentación), las cuales pueden traducirse en verdaderos procesos sociales que eventualmente ejercerían fuerte influencia en la formulación de política pública que corresponda con los elementos constitutivos del DA .

No sobra mencionar que las posibilidades dadas por las DV a las organizaciones sociales (seguimiento del compromiso estatal respecto del DA y concienciación popular a través de la comprensión de la complejidad inherente a la garantía de ese derecho), pueden no pasar de ser “letra muerta” o instrumentos inoperantes si dichas dinámicas no se articulan, complementan con, u obedecen, a las acciones prácticas que caracterizan a las viejas y nuevas luchas sociales orientadas a la defensa de los DDHH.

CAPÍTULO II

LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS Y EL SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA

La Directriz No. 17 es enfática al asegurar que tanto los Estados como **los titulares del derecho deberían participar en la vigilancia, evaluación, gestión, análisis y difusión de información, referente al grado de compromiso del Estado respecto al DA**⁶. Obviamente el compromiso debe traducirse en el diseño, formalización y ejecución de política(s) pública(s) que sea(n) consecuente(s) con las necesidades expresadas en las DV.

Si una sociedad evidencia que su Estado se niega a construir o dilata la concreción de política(s) pública(s) favorable(s) al DA, tiene la obligación de reclamar su inmediata generación o cumplimiento, en un proceso que asegure la participación, en todas sus fases, de los titulares del derecho.

Uno de los principales problemas (considerados también por las Directrices) es que parte de las acciones que deben asumir los Estados son, precisamente, garantizar mecanismos de participación, rendición de cuentas, exigibilidad y justiciabilidad del DA. La carencia de estas herramientas es un signo inequívoco de que poco o nada de interés ha destinado el Estado al cumplimiento de las DV y, por ende, de las obligaciones que tiene respecto al DA. A la par, el desconocimiento generalizado (fundamentalmente por parte de las comunidades y titulares del derecho) sobre el contenido mismo del DA y/o las formas de dar seguimiento a su realización, obran como un elemento negativo que garantiza, desde la ignorancia o la apatía social, la irresponsabilidad estatal.

De ahí la insistencia al alertar que la realización del DA es más difícil de alcanzar si la sociedad carece de capacidades para dar seguimiento al desarrollo de las políticas públicas estatales orientadas a eliminar el hambre.

Antes de continuar hablando del proceso de seguimiento a la realización del DA, es necesario recordar brevemente que las DV son muy claras al enfatizar que las políticas públicas no son única y exclusivamente el desarrollo de acciones de tipo asistencialista.

Desde una perspectiva de derechos son varios los ámbitos que deben ser considerados al momento de estructurar y poner en marcha una política pública dirigida a garantizar el DA. Entre los más importantes tenemos⁷:

- 1 Debe imperar un ejercicio real de la democracia en el que todas y todos participen en la vigilancia y garantía de sus derechos.
- 2 Debe desarrollarse un marco jurídico e institucional que permita la concreción del derecho y su justiciabilidad si persisten violaciones al mismo.

⁶ Énfasis nuestro.

⁷ Estos apartes toman como base, enriqueciéndolo, el texto titulado “**Métodos prácticos para darle seguimiento al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**”, publicado por la Unidad de Derecho a la Alimentación y el Departamento Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. 2006. Vol. 1.

- 3 Los medios económicos (incluyendo los presupuestos) deben estar en función de la realización del derecho, abiertos a la mirada vigilante de la sociedad civil, no ser sujetos de reducciones o manipulaciones coyunturales, y dirigidos a fortalecer los cambios estructurales necesarios que reviertan las causas de la inseguridad alimentaria.
- 4 La alimentación/nutrición debe ser adecuada y fiel a los principios enmarcados por el DA (disponibilidad y acceso permanente, calidad e inocuidad, aceptabilidad cultural).
- 5 Deben crearse redes de seguridad y apoyo a grupos vulnerables, así como estrategias de prevención, educación, y acción inmediata ante eventuales crisis alimentarias.

Ahora bien, si la comunidad internacional acepta que la perspectiva de derechos es el basamento sobre el cual se debe(n) erigir la(s) política(s) pública(s) relacionada(s) con el DA, así también dicho enfoque guía el marco referencial del proceso de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esa(s) política(s).

A grandes rasgos, el desarrollo de un proceso de seguimiento con perspectiva de derechos humanos debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- 1 Es fiel a los principios de derechos humanos.
- 2 Tiene en cuenta las múltiples consideraciones y realidades culturales/sociales existentes sobre un tema dado.
- 3 Existe transparencia en su desarrollo.
- 4 Ayuda a construir y/o fortalecer las capacidades de los titulares de los derechos.
- 5 Da especial atención a los grupos más vulnerables.
- 6 Utiliza una perspectiva de género.
- 7 Integra normas, preceptos y reglas reconocidas internacionalmente.
- 8 Evalúa el marco legal y regulatorio que se supone rige y da contexto al desarrollo del asunto evaluado.
- 9 Es capaz de identificar las brechas existentes en las políticas y programas respecto a la realidad operativa y el impacto de las mismas.

Para el caso particular del DA, el proceso de seguimiento basado en los derechos humanos *“(...) consta de la recolección periódica, análisis, interrelación y difusión de información pertinente para evaluar el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si esto se logra de manera compatible con los principios de los derechos humanos”⁸.*

Este seguimiento puede desarrollarse, entre otras, a través de tres tipos de tareas de curso independiente pero que se complementan entre sí:

⁸ Ibíd. Vol. 1. p: 10

- 1 Vigilar las decisiones, acciones y desenvolvimiento de los sistemas políticos, económicos, sociales e institucionales, que se supone deben incidir o contribuir en la realización del DA.
- 2 Evaluar la determinación y compromiso del Estado; por ejemplo: ¿se ha propiciado una legislación favorable al DA?, ¿se desarrollan planes de acción concretos hacia la garantía del derecho?, ¿han sido establecidas metas mínimas de cumplimiento que permitan sopesar el éxito de las medidas adoptadas?
- 3 Valorar el impacto de las medidas y acciones que se considera fueron tomadas para garantizar la realización progresiva del DA.

Es deseable que el desarrollo de estas tareas se convierta en una labor constante, con alto grado de participación por parte de los titulares del derecho y con la capacitación permanente, de éstos o sus representantes, en la recolección de información, análisis, interpretación, redacción de informes (como este documento) e, incluso, en la presentación de recursos legales si el derecho no ha sido amparado.

Obviamente para las organizaciones sociales o los representantes de los titulares del derecho, las tareas relacionadas con el monitoreo del grado de cumplimiento del DA pueden hacerse algo escabrosas si no se acompañan del apoyo institucional; especialmente en lo relacionado con el acopio de información.

No obstante, esto no debe constituirse en óbice para el trabajo de las organizaciones pues, en medios sociales y políticos tan adversos como el nuestro para la garantía de los DESC, la falta de colaboración por parte de los organismos del Estado es algo absolutamente predecible.

Por fortuna, muchas veces la experiencia de trabajo de las organizaciones sociales les ha permitido generar espacios de negociación y diálogo con organismos gubernamentales bien sea a escala nacional, regional o local. Tales articulaciones, que pueden llegar a ser informales (por ejemplo: afinidad con algunos funcionarios en entidades claves, intercambio de informes inéditos o preliminares sobre determinada situación, participación dialogante en eventos concretos, etc.), deben ser aprovechadas al máximo para erigir puentes que faciliten el intercambio de información, diagnósticos, opiniones, críticas constructivas y demás aportes participativos, que involucren aún más a la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas.

En otras ocasiones aquello que puede ser visto como una debilidad (la falta de intercambios con las instancias gubernamentales) deviene todo lo contrario, al generar verdaderas fortalezas para las organizaciones en la medida de que ellas mismas han ido estructurando procesos de vigilancia y análisis autónomos. Sobre este tipo de miradas se erigen dinámicas de aprehensión de la realidad que, gracias a la cercanía con sus propios protagonistas, originan experiencias invaluable a la hora de aproximarse lo más fielmente posible a lo que se desea describir, analizar o transformar.

Como quiera que sea, es ineludible que los titulares del derecho o sus representantes, al igual que las organizaciones sociales, deben inmiscuirse mucho más en la vigilancia de la realización del DA pues sin este conocimiento mínimo, difícilmente podrán ampliarse los

espacios de participación constructiva capaces de incidir en el desarrollo o fiscalización de las políticas públicas orientadas hacia la garantía de ese derecho.

En ese sentido, el presente informe, al tomar como base la metodología sugerida por FIAN para el seguimiento de las DV, constituye uno de dichos esfuerzos de apropiación y participación. Veamos, pues, cuál es el nivel de realización de algunas de esas directrices en Colombia y el compromiso del Estado para con ellas.

CAPÍTULO III

DEMOCRACIA, BUENA GESTIÓN PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO

Antes de valorar, en los siguientes capítulos, la situación del DA a la luz de las DV, se hace necesario dar una rápida mirada al contexto político y normativo interno que sirve de marco a los derechos humanos en Colombia.

El Estado colombiano firmó y ratificó el PIDESC, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), a través de la ley 74 de 1968. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los Pactos, Tratados y demás Instrumentos internacionales referentes a los Derechos Humanos tienen rango constitucional, esto es, en la escala normativa son superiores a las leyes ordinarias y tiene el mismo estatus que la Carta Política, considerada Ley de leyes. El así llamado Bloque de Constitucionalidad puede entenderse como la totalidad de las normas que, sin estar incluidas de forma expresa en nuestra Carta Magna tienen su misma fuerza jurídica, el mismo valor normativo.

En ese sentido, por intermedio de la Sentencia C-582 de 1999, la Corte Constitucional afirmó que:

“Es por ello que la jurisprudencia ha señalado que es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario”⁹.

El mismo tribunal en sentencia C-225 de 1995, consideró que el Bloque de Constitucionalidad:

“(...) está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu...El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad" , cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la

⁹ Corte Constitucional. **Sentencia C-582.** Bogotá. 11/VIII/99. Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1999/Constitucionalidad/C-582-99.htm>

Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores”¹⁰.

Con lo dicho, del Bloque de Constitucionalidad hacen parte los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario firmados y ratificados por Colombia, así como la jurisprudencia y las observaciones generales de los órganos internacionales a cuyo cargo está la interpretación de esos tratados.

Así, por ejemplo, el Estado colombiano ratificó los cuatro Convenios de Ginebra el 8 de noviembre de 1962, el Protocolo Adicional I a través de la ley 11 de 1992, y el Protocolo Adicional II con la ley 171 de 1994. También ha firmado o ratificado otros Instrumentos relativos al DA, los cuales se resumen en el capítulo No. 4.

Éste derecho, al hacer parte del Bloque de Constitucionalidad, tiene rango constitucional. No obstante lo anterior, el DA no está comprendido en nuestra Constitución como un derecho de aplicación inmediata, ni como un derecho fundamental, salvo en el caso de los niños y las niñas, ya que de acuerdo con el artículo 44 de la Carta Política: *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...)”*.

Ya en lo referente al escenario político interno en el que tiene que desarrollarse la normatividad relacionada con los DDHH, basta decir que por lo menos en principio y de acuerdo con la Carta Política de 1991 (artículo No. 1), *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

Aunque supuestamente Colombia goza en la actualidad de una democracia representativa con diversidad de partidos políticos y con celebración periódica de elecciones, la violencia sociopolítica limita las posibilidades de manifestación y ejercicio de los derechos civiles y políticos, especialmente para los sectores de la oposición quienes encuentran grandes obstáculos ejercer sus derechos.

Sirva como muestra de lo afirmado señalar que según Human Rights Watch¹¹, desde 1986 se han registrado más de 2500 asesinatos de sindicalistas y, en lo que va corrido del

¹⁰ Corte Constitucional. **Sentencia C-225.** Bogotá. 18/V/95. Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1995/Constitucionalidad/C-225-95.htm>

¹¹ Human Rights Watch. **Colombia: más asesinatos de sindicalistas.** Disponible en: <http://hrw.org/spanish/docs/2007/11/07/colomb17287.htm>

presente año, se reporta el asesinato de otros 26 incluyendo cinco personas que hacían parte de las dirigencias sindicales¹².

Algo similar sucede con la libertad de prensa. De hecho, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), “registró 140 violaciones a la libertad de prensa en el año [2006]. Esto representa un aumento del 37% en comparación con 2005. De estos 140 registros, los grupos paramilitares serían los presuntos autores de 38 casos; la Fuerza Pública, de 21; la guerrilla de las FARC, de 18, y los funcionarios públicos, de 15”¹³.

De acuerdo con la misma fuente, en el primer semestre de 2007 dicha situación se mantenía inmodificable como bien lo deja ver el cuadro No. 2.

En ese marco, podemos destacar que aunque en Colombia no se realizan habitualmente prácticas relacionadas con la censura, los periodistas se encuentran en constante riesgo y amenaza, como lo confirman las cifras citadas.

Cuadro No. 2. **Número de casos de violaciones a la libertad de prensa en Colombia. Primer semestre de 2006 Vs. Primer semestre de 2007**¹⁴.

TIPO DE VIOLACIÓN	2006	2007
Amenaza	40	36
Arresto o detención ilegal	3	1
Asesinato	1	1
Atentado contra infraestructura	1	0
Exilio	5	1
Herido en cubrimiento	0	1
Obstrucción al trabajo periodístico	11	11
Secuestro	2	0
Trato inhumano o degradante	10	16
Total	73	67
Total víctimas	85	124

¹² *Ibíd.*

¹³ Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP. **Informe sobre violaciones a la libertad de prensa 2006.** Disponible en: http://www.flip.org.co/secciones/informes/2006/06_junio.html

¹⁴ Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP. **Informe sobre violaciones a la libertad de prensa en primer semestre de 2007.** Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=220>

De lo brevemente expuesto en los párrafos anteriores es inevitable concluir que Colombia presenta serias limitaciones a su democracia, la cual tiene mucho más de formal que de real y se acompaña, naturalmente, de grandes restricciones a la garantía de los DDHH.

En un contexto socio político tan adverso como el colombiano, la fragilidad de los derechos civiles y políticos se expresa en un sinnúmero de violaciones, las cuales desmienten la existencia de un sólido, eficaz y transparente estado de derecho.

Y si eso ocurre con los derechos civiles y políticos, que suelen tener encima la mirada vigilante de la comunidad internacional, qué no puede decirse sobre la crítica situación de los DESC. El DA, motivo de este informe, es, por ejemplo, uno de los más vulnerados. Además, como lo mostrarán las páginas siguientes, uno de los derechos en los que la despreocupación estatal frente a sus obligaciones con él, termina generando una tragedia social de la que la comunidad internacional poco conoce.

CAPÍTULO IV ESTRATEGIAS

Colombia, hasta hace muy poco, gozaba de una tradición (por lo menos formal) de respeto y adherencia a toda propuesta que, en el marco del derecho internacional, buscara impulsar los derechos humanos y la convivencia entre los pueblos¹⁵. Tal práctica permitió que el país siempre estuviera dispuesto a acoger los principios éticos e iniciativas que dieran aliento a tratados, convenios o declaraciones, cuyos fines fueran los arriba mencionados.

En el caso específico de los derechos humanos, Colombia participó y/o es signataria de varios ámbitos internacionales o instrumentos, en los que la defensa y promoción de dichos derechos era el objetivo primordial.

Varios de estos instrumentos o espacios de consenso, consideran, con diferentes grados de profundidad, el DA. Un compendio de los mismos, subrayando los postulados precisos donde se alude a la alimentación como derecho, se puede encontrar en el cuadro No. 3.

Cuadro No. 3. [Instrumentos internacionales que avalan el derecho a la alimentación¹⁶](#).

DECLARACIÓN, PACTO, PROTOCOLO, CONVENCIÓN, CÓDIGO, REGLAS, PRINCIPIOS.	POSTULADO
Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25.	<i>“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”.</i>
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.	<i>“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 (...) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho</i>

¹⁵ Costumbre rota en septiembre pasado cuando el gobierno colombiano, contrariando la voluntad y derechos de los pueblos indígenas del país, rehusó respaldar, en la Asamblea General, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. De los 158 países presentes sólo 15 (entre ellos Colombia) se abstuvieron o votaron en contra de la Declaración. Para los defensores de derechos humanos y la comunidad internacional, tal decisión ratifica la voluntad del Estado, y particularmente del actual gobierno, de continuar con la sistemática violación de los derechos humanos de estos pueblos.

¹⁶ Compendio tomado de: Morales González, Juan Carlos y Alejandro Mantilla Quijano. Op. cit. No. 3. pp: 6 – 9.

	<p><i>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: (...) 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 (...) 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”.</i></p>
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Artículo 12.</p>	<p><i>“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual (...) Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.</i></p>
<p>Declaración de los Derechos del Niño. Principio No. 4.</p>	<p><i>“El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados”.</i></p>
<p>Convención Sobre los Derechos del Niño. Artículo 27.</p>	<p><i>“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...) A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño (...) Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.</i></p>
<p>Convención Sobre la</p>	<p><i>“(…)los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios</i></p>

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Artículo 12.	<i>apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia</i> ".
Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo. Artículo 8.	<i>"Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos(...)</i> ".
Declaración Sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Artículo 10.	<i>"El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: (...) La eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada (...)</i> ".
Declaración Sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Párrafo No. 6.	<i>"Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables(...)</i> ".
Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.	<i>"Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos</i> ".
Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos. Principios Generales.	<i>"El comercio internacional de alimentos debería realizarse respetando el principio de que todos los consumidores tienen derecho a alimentos inocuos, sanos y genuinos y a estar protegidos de prácticas comerciales deshonestas</i> ".
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12	<i>"Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (...) Se prohíbe atacar, destruir,</i>

de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Artículo 54.	<i>sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.</i>
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo II). Artículo 14.	<i>“Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.</i>
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas de Aplicación General/Alimentación.	<i>“Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”.</i>
Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Punto 37.	<i>“Todos los centros de detención deben garantizar que todo menor disponga de una alimentación adecuadamente preparada y servida a las horas acostumbradas, en calidad y cantidad que satisfagan las normas de la dietética, la higiene y la salud”.</i>
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Principios 10 y 18.	<i>“Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (...) la privación de alimentos como medio de combate. (...) Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos: Alimentos esenciales y agua potable”.</i>
Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Artículo 6.	<i>“Las autoridades de salud de los Estados Miembros deben tomar las medidas apropiadas para estimular y proteger la lactancia natural”.</i>

De los acuerdos mencionados, el de mayor relevancia en términos del abordaje explícito del DA lo es, sin duda, el PIDESC¹⁷.

Gracias a él no sólo hay un reconocimiento taxativo de dicho derecho, sino que también se imponen unas obligaciones a los Estados parte.

La primera de ellas es la obligación de “**adoptar medidas**”; es decir, los Estados deben “hacer algo” para la realización del DA o, lo que es lo mismo, no cruzarse de brazos y aplazar indefinidamente las acciones que sean necesarias para tal cumplimiento.

Las medidas pueden ser “positivas” o “negativas”. Las positivas serían, por ejemplo, establecer un entorno jurídico favorable a la exigibilidad y justiciabilidad del derecho¹⁸, crear mecanismos de protección social que eviten situaciones de riesgo alimentario, desarrollar programas de distribución de alimentos para los más necesitados, establecer políticas de reforma agraria, etc.

Las “negativas” vendrían a ser decisiones de orden estatal, orientadas hacia la prohibición de adoptar medidas (incluso por el propio Estado) contradictorias con el contenido del DA y la posibilidad de la población de ver suplidas sus necesidades alimentarias.

La segunda de las obligaciones expresas es la de “**no discriminación**”. Significa que el DA, al igual que todos los otros derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe ser garantizado a todos y todas sin importar su raza, sexo, idioma, color de piel, opinión política, creencia religiosa, origen social, clase económica, etc.

A los antedichos principios/obligaciones generales expresos en el PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General No. 12, agregó tres niveles o dimensiones de responsabilidad que constituyen una guía mucho más precisa sobre el accionar estatal frente al DA. Estas obligaciones, concebidas como tal, son perfectamente complementarias, susceptibles de ser sometidas a vigilancia por todos los actores e, incluso, han servido de tipología para la justiciabilidad del DA o derechos conexos en la práctica judicial de varios Estados¹⁹. En síntesis, las tres dimensiones de responsabilidad/obligaciones son las siguientes:

- 1 **Obligación de respetar:** el Estado no debe tomar ninguna medida que vulnere el acceso existente de los individuos y/o las comunidades a los alimentos o los medios para procurárselos, especialmente si han logrado satisfacer su alimentación de una manera autónoma y autogestionaria.

¹⁷ Adoptado por la Asamblea General de la ONU en la Resolución 2200 A (XXI) del 16/XII/1966.

Entró en vigor para Colombia el 3/1/1976 gracias a la Ley 74 de 1968.

¹⁸ En términos operativos, la justiciabilidad es definida por la FAO como la “*facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deben adoptar en caso de violación*”. En: FAO. **Las directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de casos.** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. 2006. p: 79.

¹⁹ Por ejemplo: Letonia, Bangladesh, Sudáfrica, India, Suiza y la Comisión Africana contra el gobierno de Nigeria.

- 2 **Obligación de proteger:** el Estado debe amparar a individuos y comunidades para que su DA no sea limitado por terceros (por ejemplo: transnacionales, empresas privadas, sectores armados, latifundistas, etc.)
- 3 **Obligación de facilitar o satisfacer:** significa que el Estado debe realizar acciones para mejorar y reforzar el acceso de las personas a los medios y recursos que garanticen su subsistencia; así mismo, a través de sus diversas instituciones, el Estado debe propender por la creación de redes de seguridad o políticas públicas que posibiliten el acceso a los alimentos para quienes ven restringido su derecho y, en el caso de situaciones de emergencia alimentaria (no necesariamente ligadas a desastres naturales), asistir directa e inmediatamente a los afectados. La obligación de facilitar también involucra propiciar acciones formativas-informativas sobre el derecho a la alimentación, de tal forma que los titulares del derecho generen capacidades suficientes para defender o exigir su garantía.

Los diferentes niveles de obligaciones que le competen al Estado frente al DA señalan, indudablemente, que su cumplimiento puede sólo alcanzarse por intermedio de una estrategia nacional cuyo fin sea, precisamente, la realización plena del DA.

La mejor manera de adelantar una estrategia nacional de carácter estatal, favorable al DA, es mediante el diseño, desarrollo y mejoramiento, de una política pública que sea coherente no sólo con esas obligaciones, sino también con los elementos constitutivos del propio derecho.

Por lo menos inicialmente, tal política debe regirse por unos criterios generales que le den sentido y la validen como tal. A grandes rasgos y a manera de complemento de lo dicho en el capítulo anterior, esos aspectos son:

- Reconoce la existencia del problema (hambre) y la importancia de combatirlo para garantizar la viabilidad social del país.
- Concita la participación amplia, democrática y propositiva de todos los sectores sociales y, especialmente, de los titulares del derecho.
- Incorpora objetivos, puntos de referencia y plazos claros, haciendo consideración, para su desarrollo, de las particularidades y necesidades regionales, demográficas, económicas, culturales, etc.
- El desarrollo de la política favorable al DA está articulada, en relación de preeminencia, con otras adelantadas por el Estado aunque con finalidades distintas (las políticas económicas, por ejemplo)

- Instituye y concreta las transformaciones/disposiciones legales, administrativas y presupuestarias del caso.
- Es progresiva. Es decir, no está sujeta a recortes financieros o restricciones operativas como consecuencia de cambios gubernamentales, coyunturas políticas desfavorables, etc.
- Se somete a constante supervisión por parte de organismos de control y, fundamentalmente, por los propios titulares del derecho. Ningún asunto, campo de acción o problemática, es excluido de la posibilidad de ser monitoreado.

Con base en esos fundamentos, cuya presencia caracteriza o no la existencia de una política pública, podemos afirmar que en Colombia no existe una estrategia nacional orientada hacia la plena realización del DA:

1. El Estado colombiano se niega a reconocer que en el país existe una grave crisis alimentaria. Como podrá verse en el capítulo No. 8, las manifestaciones del hambre en Colombia y las terribles secuelas que en ella deja, son ignoradas expresamente a pesar de que muchas de las evidencias que certifican tal situación provienen de organismos estatales.
2. Las acciones o planes adelantados por el Estado, y que supuestamente promueven algunos aspectos constitutivos del DA, se desarrollan sin participación amplia de los diferentes sectores sociales o con capacidades de incidencia muy limitadas. En el caso, por ejemplo, de la formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006 – 2015 (PNSAN), varias instituciones académicas y sociales trataron en vano de que se incorporara integralmente un enfoque de derechos humanos (haciendo relevancia del DA). Al día de hoy, por lo que se ha dejado entrever, el PNSAN no se diferencia mucho de su antecesor, el criticado Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), e, incluso, ni siquiera ha sido avalado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a pesar del compromiso del gobierno Uribe de hacerlo antes de finalizar el año pasado. Por otra parte, dado que el grueso de las acciones estatales son de tipo asistencialista, el papel de los titulares del derecho termina siendo, cuando más, la de simples receptores de los apoyos alimentarios. A veces ni siquiera eso, pues en buen número suelen quedar excluidos de ese tipo de ayudas²⁰.
3. Tal como se dijo en el punto anterior, el PNSAN, ideado para ponerse en marcha durante el periodo 2006-2015, todavía no ha visto la luz pública y aún se desconocen sus objetivos o si contará con puntos de referencia que permitan

²⁰ Como suele suceder con la población desplazada, lo cual propició que la Corte Constitucional emitiera la **Sentencia T-740** del 2004.

valorar su desempeño, conquistas e impactos. Así, no parece esbozar transformaciones trascendentes respecto a su antecesor y se anticipa que, entre sus debilidades, una de las más importantes será la de no poder hacer frente en el sentido de la diversidad geográfica, cultural y de necesidades, a los pocos desafíos que se plantee relacionados con la garantía del DA.

En igual sentido, las metas planteadas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 relacionadas con alimentación, están dirigidas principalmente hacia el aumento en la cobertura de los programas de asistencia (ver cuadro No. 4), los cuales son paliativos de situaciones concretas de privación alimentaria pero que no garantizan efectivamente el cumplimiento del DA. A su vez, en el presupuesto planteado, no existe un rubro concreto para la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana.

Cuadro No. 4. **Metas relacionadas con el tema alimentario propuestas por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010²¹.**

INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META
Familias vinculadas a la Red de Seguridad Alimentaria.	380.109	725.000
Niños y niñas de 6 meses a 5 años con el programa de Desayunos Infantiles.	1.006.640	1.306.074
Niños y niñas beneficiados con el Programa restaurantes Escolares.	3.187.021	3.837.021
Adultos mayores beneficiados con complemento alimentario.	395.925	400.000
Desnutrición crónica en niños menores de 5 años.	12 %	10 %
Desnutrición global en niños menores de 5 años.	7 %	5 %

Como puede verse, lo formulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 no trasciende el asistencialismo y no garantiza el cumplimiento efectivo del DA. Además, su focalización es discriminatoria al no tener en cuenta otros sectores poblacionales que requieren urgentemente asistencia alimentaria: discapacitados físicos y/o mentales, población en situación de emergencia por causas antrópicas o naturales, niños(as)/jóvenes entre los 5 y los 18 años, mujeres gestantes, población carcelaria, pueblos indígenas o afros en extrema vulnerabilidad, etc.

4. La no existencia de una política pública favorable al DA intenta, entonces, ser paliada con una diversidad de programas alimentarios que, no obstante, carecen de preeminencia frente a otras acciones también gubernamentales. Casi sin excepción, estas últimas medidas van en contravía no sólo de los principios

²¹ Tabla-compendio realizada y facilitada por el OBSAN, con base en el **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**. Departamento Nacional de Plantación. Documento en formato PDF. pp: 631, 633. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND_2006_2010/Anexo_Meta_FINAL.pdf

constitutivos del DA, sino también de las propias obligaciones del Estado para con los titulares del derecho²².

La Ley Forestal, el nuevo Estatuto de Desarrollo Rural (EDR), el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC), el afán de privatizar el recurso hídrico nacional, la autorización a la siembra y comercialización de semillas transgénicas, la coacción al campesinado para integrarse al sector agroindustrial de los agrocombustibles, el afán privatizador de los recursos genéticos y las reformas tributarias lesivas de las capas sociales más desposeídas, asuntos de los que se hablará con algo más de detenimiento en otros capítulos, son apenas algunas de las medidas que contravienen, de una u otra forma, las posibilidades de los colombianos y colombianas de disponer o acceder tanto a los alimentos, como a los medios, recursos o mecanismos necesarios para poder producirlos u obtenerlos por otras vías.

5. Habida cuenta de la carencia de una política coherente con la promoción y garantía integral del DA, no se han suscitado las obvias transformaciones legales, administrativas ni presupuestales que serían necesarias para aquél propósito. De igual modo, el sentido de progresividad (según lo interpreta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación No. 3 al PIDESC) no se respeta. Por si fuera poco, las acciones alimentarias existentes o los pocos programas relacionados no desarrollan espacios anexos de participación y/o fiscalización ciudadana, degenerando tanto en ineptitud para crear capacidades en los titulares del derecho, como incertidumbre frente a la transparencia de las acciones.

La existencia de otros programas agenciados por el Estado en los que hay entrega de auxilios nutricionales (Familias en Acción) o el apoyo a proyectos productivos con generación de alimentos para autoconsumo (Red de Seguridad Alimentaria -ReSA), no supone, por sí misma, la existencia de una estrategia coherente hacia la garantía del DA. Familias en Acción, por ejemplo, es una iniciativa del gobierno destinada a la entrega de subsidios de nutrición a los(as) niños(as) menores de 5 años, y subsidios escolares a quienes, perteneciendo los niveles más bajos del SISBEN²³, se encuentren entre 7 y 18 años de edad.

Aun cuando el gobierno alega que los impactos del programa han sido muy grandes (especialmente la reducción de la desnutrición crónica en las áreas rurales), existen serias dudas al respecto por parte de organismos independientes quienes, entre otras críticas,

²² Específicamente de la obligación estatal de dar progresividad a las acciones adelantadas.

²³ En propias palabras del Departamento Nacional de Planeación, el SISBEN se define como: “(...) un Sistema de información que permite el ordenamiento de personas y familias de acuerdo con su nivel de estándar de vida o de pobreza, medido por un indicador continuo y sirve como instrumento para la selección de beneficiarios de subsidios de gasto social en salud, educación, vivienda, bienestar familiar”. Ver: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=588 [Consulta: 28/XI/07]

evidencian la estrechez de las coberturas y la competencia entre ese programa y otros de vocación similar²⁴.

En el caso de ReSA, sus acciones se focalizan hacia la población en riesgo de desplazamiento o hacia la creación de condiciones para el retorno de quienes fueron obligados a abandonar el campo. Tales propósitos, resultado de un programa que fue instituido para amortiguar las crecientes críticas por la indolencia estatal frente al problema del desplazamiento, carecen de un impacto significativo pues al tiempo que se desarrolla, el propio gobierno impulsa dinámicas de empobrecimiento y abandono del campo (ver capítulos 6 y 9).

Así las cosas, la carencia de una estrategia nacional para la realización del DA en Colombia junto con las políticas públicas y transformaciones requeridas, son, desafortunadamente, fuertes indicios que señalan la falta de voluntad estatal para dar cumplimiento a sus obligaciones con el DA. Asumir que las pocas acciones que se promueven desde el nivel central pueden considerarse a manera de política pública, no sólo falta a la verdad sino que propicia la continuidad de un estado de cosas que vulnera el DA de todos y todas.

²⁴ Ver: OBSAN. **Memorias del IV Seminario de Información en SAN – SISAN**. Octubre 2006. En: www.unal.edu.co/obsan

CAPÍTULO V SISTEMAS DE MERCADO

Habiendo llegado a este punto del informe, creemos fundamental hacer unas breves consideraciones sobre las reales posibilidades que tienen los productores de alimentos en Colombia, que son principalmente pobladores rurales, para acceder a créditos y/o factores productivos, ver respetadas sus dinámicas de intercambio, y estar a salvo del monopolio de la cadena alimentaria por parte de otros actores.

En virtud de la Ley 16 del 22 de enero de 1990, en Colombia se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, que devino el principal mecanismo mediante el cual se pretendía promover el financiamiento de las actividades del sector. El objetivo cardinal era la formulación de las políticas relacionadas, en supuesta coherencia con los planes de desarrollo promovidos por el gobierno nacional y teniendo en cuenta las orientaciones del CONPES y el Ministerio de Agricultura.

Los beneficiarios del crédito agropecuario referidos en los artículos 2 y 27 de dicha Ley, eran todas aquellas personas naturales o jurídicas dedicadas a la producción o comercialización de bienes originados de la explotación agropecuaria o actividades afines, sin establecer, a primer renglón, una atención especial a los pequeños productores, trabajadores sin tierra o mujeres²⁵.

A los(as) pequeños(as) productores(as) y/o las empresas comunitarias del área, sólo se les brinda una posibilidad crediticia a través del Fondo Agropecuario de Garantías, dejando a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario la potestad de determinar las condiciones económicas de los optantes al crédito, así como la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantía (Artículo 28 de la misma Ley).

Vale señalar que esta Ley no hace mención específica sobre los beneficios para los sujetos de especial protección constitucional.

De lo anterior se deduce que el sector campesino, principal responsable de la producción de alimentos en el país, no goza de preeminencia en lo referente a las posibilidades crediticias auspiciadas por el Estado o, lo que es lo mismo, que existe una clara discriminación negativa en contra de la economía familiar campesina.

Hoy por hoy, a la sombra de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007 (nomenclatura del EDR), esta situación de marginación del campesinado continúa²⁶.

El EDR se instituyó como un conjunto sistemático de políticas, mecanismos y procedimientos (Artículo 1)²⁷, orientados al “fortalecimiento del sector rural” a partir de

²⁵ No existe en Colombia una política de favorabilidad crediticia a las mujeres campesinas o de comunidades indígenas o afro. En el primer caso, debido a la tara social que significa aún que buena parte de la tierra se titule a nombre de los varones y, en el segundo, por el carácter colectivo en la propiedad de la tierra. En ambos casos la no titularidad efectiva, con carácter individual, se interpreta restrictivamente por parte de las entidades bancarias pues es la tierra, precisamente, la prenda de garantía sobre la que se amparan muchos de los apoyos financieros dados al sector rural.

²⁶ Comentarios críticos adicionales al EDR se podrán encontrar en el capítulo No. 6.

un enfoque agroindustrial o de “modernización” del campo. Modernización que va de la mano con la apuesta gubernamental de “*convertir al campo colombiano en un sector próspero y creador de riqueza, empresarial y rentable, altamente competitivo en los mercados internacionales, jalonado por la iniciativa privada o individual, abundante en empleo y bienestar para todos*”²⁸; es decir, hundir aún más al sector rural en la dinámica de la globalización neoliberal, la cual ha tenido terribles consecuencias económicas, medioambientales y humanas para sus pobladores.

Así, a través de esa normativa, el Estatuto considera varios temas que van desde la financiación a proyectos productivos, hasta la adjudicación de tierras, tecnología, soporte para el riego, entre otros. En lo atiente a los empréstitos, el EDR se limita a dar continuidad a los programas de incentivo y crédito que, entre 2002 y 2006, fueron otorgados por el Ministerio de Agricultura a cultivos de exportación tales como banano, flores, reforestación y agrocombustibles con base en aceite de palma y caña de azúcar²⁹. Es importante aquí señalar que, en contra del mandato constitucional, entre los objetivos generales del EDR no se plantea como razón fundamental del desarrollo rural la provisión suficiente de alimentos con miras a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria del país³⁰. Igualmente, tampoco aparece entre ellos el proteger a los pequeños productores en el contexto general de liberalización comercial.

Con tal panorama y teniendo en cuenta la amenaza adicional que representa para el campesinado el TLC con los Estados Unidos (por la importación masiva de alimentos subsidiados e, incluso, por el dumping), desde el Estado se han sentado las bases para una vulneración aún mayor de las áreas y economías rurales, lo que se traducirá en una fractura de las actividades económicas campesinas tradicionales (especialmente las vinculadas a la soberanía alimentaria), los mercados regionales y locales, o de la propia posibilidad de sobrevivencia de millones de colombianos y colombianas.

En lo atinente al acceso de los pequeños y medianos productores a los factores productivos, el EDR, en el Artículo 21, delega en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) la tarea de facilitarles el acceso a los recursos, otorgar subsidios en el marco de “proyectos de inversión”, facilitar la asistencia técnica, etc., especialmente a aquellos ubicados en “*áreas prioritarias determinadas por el Gobierno Nacional*”³¹.

²⁷ Se supone que el EDR condensa, en sí mismo, toda la normatividad relacionada con el sector.

²⁸ Arias, Andrés Felipe. **Hacia una agricultura competitiva**. Revista Semana. Edición Digital. Bogotá. 14/III/04. En: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=77109 [Consulta: 21/X/07]

²⁹ Suárez Montoya, Aurelio. **La política agraria uribista: el cumplimiento incondicional de un mandato imperial**. En: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w1-1--&x=20154784> [Consulta: 22/X/07]

³⁰ Contraviniendo lo postulado en el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia: “*La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras*”.

³¹ Ver: **Ley 1152 de 2007**. Artículo 21, Numeral 4. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5344.pdf>

Aquí de nuevo podemos apreciar que los apoyos gubernamentales al sector campesino, en lo referente a los factores productivos (tierras, semillas, fertilizantes, infraestructura, entre otros), se condicionan sin tener en cuenta sus reales necesidades.

En suma, sólo existirán apoyos a quienes cedan ante la locura gubernamental que pretende acabar de someter al campo colombiano a la lógica neoliberal. De hecho, el propio Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, ya se pronunció críticamente al respecto:

“(...) el modelo que se define en el proyecto margina en la práctica al pequeño campesino, a las minorías étnicas del país y a la población desplazada, del goce efectivo al acceso a la tierra y la obtención de subsidios para proyectos productivos y adecuación de tierras. Es evidente que se privilegian los proyectos productivos de tardío rendimiento y las zonas de desarrollo forestal, que demandan un flujo importante de recursos y una disposición de hectáreas que no está al alcance de los pequeños trabajadores rurales, que son la inmensa mayoría de los habitantes del campo.

El esquema sugerido en su contexto general, si bien ofrece beneficios (subsidio para compra de tierras y subsidio para adecuación de tierras) a pequeños productores, establece un mecanismo de “priorización de proyectos productivos” y “áreas de desarrollo rural” que en la práctica hará nugatoria la posibilidad de estas comunidades campesinas de acceder a tales subsidios y por tanto resultará excluyente para aquellos que no opten por productos priorizados (cultivos de tardío rendimiento o plantaciones forestales) o que carezcan de medios económicos para diseñar un esquema productivo que tenga la posibilidad de ser aprobado por el INCODER”³².

De todo lo dicho anteriormente se puede sintetizar diciendo que no existe, para los pequeños campesinos, los trabajadores o trabajadoras sin tierra, ni las comunidades indígenas o afro, grandes posibilidades (amparadas por ley en el marco de una política pública realmente favorable al sector agropecuario) que les sean favorables para preservar sus tradiciones productivas, sus economías, y acceder a créditos o demás recursos productivos.

Finalmente, se sabe que la falta de control a la concentración del mercado en cualquier fase de la cadena alimentaria trae muchos perjuicios a las economías campesinas, especialmente a las medianas y pequeñas.

³² Maya Villazón, Edgardo. **Carta del Procurador general al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias.** 8/X/06. Publicada en: Grupo Semillas. Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Una contrarreforma agraria a la medida de la Ley de Justicia y Paz y para los inversionistas. Separata. Bogotá. XII/06. p: 31.

En tal sentido, aunque existen algunas normas sobre prácticas comerciales restrictivas³³, Colombia carece de aquél tipo de control pues no hay una ley que impida la concentración excesiva del mercado relacionado con cualquiera de las fases del proceso alimentario.

La Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, por ejemplo, no establecen propiamente una protección a los pequeños productores en los mercados nacionales, sino que buscan impedir que se coarte la libertad económica y la libre competencia, de tal forma que no está taxativamente prohibida la existencia de monopolios comerciales.

Así las cosas, demostrando la falsabilidad del libre comercio y el nuevo orden económico, la ausencia de fomento a las dinámicas de intercambio de la población rural según sus tradiciones y necesidades, así como las posibilidades restringidas de acceder a apoyos financieros o de otro tipo y la coacción constante a dejarse asimilar en la dinámica de explotación del campo, son hechos que, amparados por la ley, están profundizando la constante violación de derechos de la que son víctimas quienes habitan las zonas rurales de Colombia.

³³ Por ejemplo: el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 (Ministerio de Desarrollo Económico).

CAPÍTULO VI ACCESO A RECURSOS Y BIENES

Una de las obligaciones estatales respecto al DA es la de garantizar que los productores de alimentos tengan acceso suficiente a los recursos necesarios para su actividad económica. Entre estos se destacan la tierra, el trabajo, el agua, los recursos genéticos, la asistencia técnica, la capacitación, la financiación, la salud, las vías de comunicación, etc.

En Colombia, el campesinado, las comunidades afro y los pueblos indígenas, son los principales productores de alimentos para el consumo interno. Sin embargo, a pesar de ser un sector estratégico para el país, la situación social y económica que padecen los han convertido en poblaciones con inmensas vulnerabilidades.

Para el caso que nos ocupa, tienen grandes restricciones para acceder a dichos recursos y, así, además de sostener la producción interna de alimentos, poder mantener sus anclajes sociales y culturales a los territorios que han habitado por generaciones.

Para el caso de este informe y a la espera de una futura mayor profundización, analizaremos brevemente la situación de acceso del campesinado y demás comunidades a dos recursos fundamentales para su sostenibilidad como productores de alimentos: la tierra y los recursos genéticos.

Para el caso del primero y conforme a los datos del Banco Mundial sobre el coeficiente de Gini relacionado con la propiedad de la tierra, éste equivale en Colombia a 0.85³⁴, lo cual muestra la extrema desigualdad en la distribución de este recurso y, de paso, la dinámica interna de concentración de la tierra.

En ese sentido, organismos oficiales como Instituto Agustín Codazzi y la Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria (CORPOICA)³⁵, denotan que en la actualidad 2428 propietarios públicos y privados poseen 44 millones de hectáreas del territorio registrado catastralmente. Así, apenas un 0.06% de los propietarios son dueños del 53.5% del área predial rural, ocupando predios con un promedio de 18.093 has por propietario.

En contraste, los pequeños productores (55.6% de los propietarios) son dueños de un área equivalente al 1.7% del territorio registrado catastralmente y con predios menores a 3 has.

En el medio, 12 millones de has con una superficie promedio entre 20 y 100 has, pertenecen a cerca de 402.155 propietarios.

Tras los fracasos de las políticas anteriores de Reforma Agraria fue aprobada la Ley 160 de 1994, la cual tenía como base el desarrollo de un “mercado de tierras”. Uno de los objetivos centrales del mercado de tierras era estimular los procesos de adquisición de

³⁴ Ver Deininger, Klaus e Isabel Lavadenz. **Colombia: Política agraria en transición**. En: Boletín En breve. Bogotá. X/04 disponible en: [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/e9dd232c66d43b6b852567d2005ca3c5/ddaa64c8fdb8489f85256f3c004fb533/\\$FILE/55_CO_Land_SP.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/e9dd232c66d43b6b852567d2005ca3c5/ddaa64c8fdb8489f85256f3c004fb533/$FILE/55_CO_Land_SP.pdf)

³⁵ Ver IGAC y CORPOICA. **Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia**. Bogotá. 2002.

predios por los campesinos mismos a través de subsidios directos y créditos. En ese marco, la política estableció un procedimiento en el que los propietarios de la tierra actuaban como oferentes de sus predios ante el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), el cual tenía la responsabilidad de escoger a los beneficiarios y facilitar la negociación.

Para contribuir al proceso de redistribución, el Estado colombiano tenía la responsabilidad de otorgar a los(as) campesinos(as) beneficiarios(as) un subsidio hasta del 70% para la compra del predio. Los(as) campesinos(as) podían pagar el 30% restante con sus recursos si contaban con ellos al momento de la negociación, o podían entrar en una línea de crédito especial de tierras a través de intermediarios financieros o del Fondo Nacional Agropecuario (FINAGRO). Con tales parámetros, se realizaba una negociación coordinada por el INCORA, en la que se establecía el precio de los predios, las posibilidades de pago, la financiación y demás aspectos relacionados con el proceso de redistribución.

No obstante, la política de mercado de tierras mostró un fracaso rotundo.

En el cuadro No. 5 mostramos la distribución de la propiedad agraria en el año 1995, mientras que en el cuadro No. 6, exponemos la distribución para el año 2002, enmarcando así el bajo impacto del mercado de tierras en ocho años de aplicación.

Cuadro No. 5. [Concentración de la propiedad de la tierra en el año 1995³⁶](#).

TAMAÑO DEL PREDIO	% DE LAS FINCAS	% DE LA TIERRA	% USO AGRÍCOLA
Muy grande (más de 200 has)	2.8	39.9	2.5
Grande (50 a 200 has)	10.2	33.3	6.9
Mediano (20 a 50 has)	12.8	13.8	12.7
Pequeño (5 a 20 has)	27.5	9.9	22.9
Muy pequeño (0 a 5 has)	46.8	3.2	38.6

³⁶ Tomado de: Fajardo, Darío. **Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra**. Universidad Nacional de Colombia – IDEA. Bogotá. 2002.

Cuadro No. 6. **Concentración de la propiedad de la tierra en el año 2002**³⁷.

TAMAÑO DEL PREDIO (has)	PROPIETARIOS (%)	SUPERFICIE (Área predial rural registrada, en %)
Menor de 3	57.3	1.7
Entre 2 y 100	39.7	22.5
Entre 100 y 500	2.6	14.6
Mayor de 500	0.4	61.2

Entre 1995 y 1999 las tierras que ingresan al FINAGRO disminuyen a 286.939 mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.367³⁸. Así mismo, si tomamos el año de 1997 como referencia, tenemos que los propietarios ofrecieron al INCORA 1.141.313 has pero la falta de recursos solo permitió subsidiar la compra de 42.527 has (3.7%). A su vez, de 38.451 familias solicitantes de tierras sólo fueron escogidas 3.113³⁹. En los años posteriores el programa redujo aun más las familias beneficiarias, las cuales descendieron a dos mil en 1998 y a mil en 1999 y 2000⁴⁰.

Uno de los factores que explican los malos resultados del mercado de tierras es la inoperancia del INCORA, la entidad que tenía a su cargo el desarrollo de dicha política. La crisis de la entidad es motivada no sólo por drásticas reducciones de presupuesto, sino también por una constante amenaza de liquidación. En el año 2003 el INCORA es liquidado junto con tres entidades más del sector, las cuales se fusionan en el INCODER⁴¹. En esta fase la eficacia de la política es bastante baja: en el año 2003 fueron adjudicados 10 predios equivalentes a 2.607 has; en el 2004, 78 equivalentes a 12.577 has; y a septiembre de 2005, apenas 14 predios equivalentes a 1.451 has⁴².

Por si esta ineficiencia y falta de voluntad no fueran suficientes, en los años 2006 y 2007 el gobierno nacional adelantó una ambiciosa reforma de la legislación de tierras, la cual

³⁷ Tomado de: Fajardo, Darío. **Tierra, poder político y reformas agraria y rural**. Cuadernos Tierra y Justicia # 1. ILSA. Bogotá. 2002.

³⁸ Ver Bálcazar, Álvaro, et al. **Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria**. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.

³⁹ Mondragón, Héctor. **Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras**. En: Machado y Suárez (compiladores). "El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?". Tercer Mundo, CEGA, IICA. Bogotá. 1999.

⁴⁰ Mondragón, Héctor. **Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras?** Mimeo.

⁴¹ El INCORA fue fundado en los años 60 en medio de los entusiasmos reformistas de la época, a través de la ley 135 de 1961. Durante varias décadas coordinó funciones con otras tres instituciones: el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Nacional de Pesca Artesanal (INPA), y el Fondo de Cofinanciación o de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

A inicios del 2003 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez liquidó las cuatro entidades y las fusionó en una sola que fue denominada como INCODER o Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, a través de los decretos 1290, 1291, 1292, 1293 y 1300 de 2003.

⁴² Datos tomados de: www.incoder.gov.co

originó el EDR del que ya se habló algo en el capítulo No. 5. Dicho Estatuto enmarca una nueva forma de redistribución de predios estableciendo otros requisitos para su adjudicación. De acuerdo con el artículo 21- 4 del Estatuto, el INCODER solamente entregará subsidios para la adquisición de tierras a productores que presenten un *“proyecto productivo financiera, ambiental, técnica y socialmente viable”* y que estén ubicados en zonas prioritarias para los intereses del gobierno nacional.

En resumen, el gobierno nacional insiste en la política de subsidio a la demanda que tan pobres resultados dejó en el pasado y, con la reforma contenida en el EDR, aumenta los condicionamientos para ser beneficiario de la tierra, subordinando a los campesinos a la presentación de proyectos productivos viables con la estrategia de desarrollo rural del gobierno nacional.

Por otro lado, el artículo 74 del EDR explicita *“El Gobierno Nacional se abstendrá de autorizar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta ley, si los predios rurales respectivos se hallaren invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada en forma permanente por medio de violencia”*.

Con esta disposición, el gobierno nacional obstaculiza la distribución de tierras para familias o comunidades que ocupen temporalmente determinados predios, lo cual implica un obstáculo adicional para las familias sujeto de posibles programas de reforma agraria.

Además, en el artículo 127 del mismo Estatuto se mencionan los *“predios abandonados”*, denominación que puede asociarse perversamente con las tierras que eran propiedad de los desplazados por la violencia. De acuerdo con el párrafo 1 de dicho artículo: *“El propietario, poseedor, ocupante o tenedor de un predio o territorio, o el Ministerio Público, podrán solicitar la inclusión del mismo en el registro de predios abandonados y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia. Dicha solicitud deberá ser atendida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que fue recibida”*.

Esta disposición abre la puerta a que las familias desplazadas pierdan los predios que debieron abandonar por la fuerza, ya que le permite a los nuevos ocupantes el legalizar las tierras que no eran de su propiedad a través de un procedimiento de una celeridad impresionante, y que muchos han asociado a la voluntad de este gobierno de legitimar las actividades criminales del narcoparamilitarismo⁴³.

En suma, las políticas de Reforma Agraria de la última década no han modificado la estructura desigual de la propiedad, por el contrario, los datos muestran que la concentración de la propiedad de la tierra tiende a incrementarse. Adicionalmente, la nueva legislación en lugar de facilitar la distribución pública de predios, deviene una contrarreforma agraria al establecer limitaciones que obstaculizan la distribución de la

⁴³ Salgado, Carlos. **Análisis crítico del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural en Colombia**. En: Grupo Semillas. Op. cit. No. 32. pp: 15-17.

tierra y amparar la pérdida definitiva de las tierras abandonadas por las familias desplazadas.

Habiendo ya señalado algunos aspectos importantes sobre las limitadas posibilidades que tienen las comunidades rurales para acceder a la tierra, pasemos ahora a comentar varios aspectos acerca de las limitaciones que encuentran para usufructuar otro recurso importante en la dinámica productiva de tipo alimentario; se trata, pues, de los recursos genéticos.

En teoría, la Constitución Nacional establece principios normativos muy claros en torno a la protección y uso de los recursos naturales (entre ellos, los genéticos).

Como puede apreciarse en el cuadro No. 7. es una normatividad que va referida tanto a los deberes del Estado, como de la sociedad en su conjunto.

Cuadro No. 7. [Normas constitucionales relativas a la protección y uso de los recursos naturales.](#)

ARTÍCULO	RECURSOS PROTEGIDOS	MANDATO
8	Culturales y naturales	El Estado y la sociedad están obligados a proteger esas riquezas.
80	Naturales	El Estado planificará su manejo y aprovechamiento, garantizando la sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución. Deberá prevenir y controlar su deterioro e imponer las sanciones que correspondan.
81	Genéticos	El Estado regulará su utilización así como su ingreso y salida del país.
95	Culturales, naturales y medio ambiente sano.	Todo(a) ciudadano(a) está obligado a protegerlos y velar por su conservación.
268	Naturales y medio ambiente.	El Contralor General de la República debe presentar anualmente un informe sobre el estado de esos recursos.
330	Naturales	Las autoridades y comunidades indígenas deben velar por su conservación. La explotación de estos recursos en los territorios indígenas, debe contar con su consentimiento y no perjudicar la integridad cultural, social y

		económica de las comunidades.
334	Naturales	La explotación que de ellos haga el Estado tiene como fin conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo; además de preservar un medio ambiente sano.

De manera más específica, existe un mandato explícito para regular el uso y flujo (ingreso y/o salida del país) de los recursos genéticos. No obstante, al ser uno de los principales recursos naturales, la normatividad que para éstos postula su protección (artículos 8, 95, y 330), uso racional (artículos 80, 330 y 334), sostenibilidad (artículos 80 y 95) y vigilancia (artículo 268), también debe aplicarse, en principio, a los recursos genéticos.

Otros actos normativos relacionados con la protección y/o manejo de los recursos naturales en Colombia son el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (avalado por el Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974), y la Ley 99 de 1993.

En el caso del Código, se trató de instituir y reglamentar la protección de los recursos naturales renovables; con la Ley 99, el mejoramiento de la estructura institucional a cargo de aquéllas tareas.

Infortunadamente, como sucede con muchos otros asuntos, el comportamiento estatal (y sobre todo del actual gobierno) respecto a sus obligaciones con la protección y uso de los recursos naturales, dista de ser lo ordenado por la Carta Magna.

En realidad sucede todo lo contrario: los recursos naturales del país, entre ellos los genéticos, son sujetos a un rápido proceso de usurpación, mercantilización, tráfico, y desprotección por parte del Estado. Por supuesto esto conlleva no sólo violaciones a los respectivos mandatos constitucionales, sino también la violación sistemática de derechos humanos de las personas y los colectivos.

Así las cosas, por carencia de voluntad estatal, Colombia no cuenta en este momento con una política coherente de mapeo y tipificación⁴⁴, protección, conservación y uso racional de sus recursos naturales, la biodiversidad, la riqueza genética, y las tradiciones o costumbres productivas relacionadas con la alimentación.

Ejemplificaremos lo anteriormente afirmado llamando la atención sobre varios hechos que se están dando actualmente en el país.

⁴⁴ Ni siquiera existe un banco de germoplasma actualizado. Ver: Grupo Semillas. **Aprobado el cultivo de maíz transgénico en Colombia. Una amenaza a la biodiversidad y la soberanía alimentaria.** Grupo Semillas. Página Digital. 16/VII/2007. En: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w--1--&x=20155082> [Consulta: 12/IX/07]

A pesar de haber firmado y aprobado el Protocolo de Cartagena de Bioseguridad, el Estado colombiano se ha negado a hacer uso del Principio de Precaución para impedir el ingreso al país de semillas transgénicas. Es más, mediante las Resoluciones 464 y 465 del presente año, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez autorizó la siembra de tres variedades de maíz transgénico (producidas y comercializadas por las Empresas Transnacionales Monsanto y Dupont) en los departamentos de Tolima, Huila, Córdoba y Sucre.

El beneplácito a la siembra del maíz transgénico se propició a espaldas de las comunidades campesinas e indígenas de todo el país y, particularmente, de los departamentos directamente afectados. Adicionalmente, el proceso de aprobación estuvo lleno de anomalías, visos de ilegalidad y sospechas de corrupción, lo cual hace de lo actuado algo aún más escandaloso⁴⁵.

Gracias a esta conducta, contraria al articulado constitucional que obliga a la preservación de nuestro medio ambiente y sus recursos, además del ya mencionado Protocolo de Cartagena, el gobierno ha abierto aún más las puertas a la penetración de las Empresas Transnacionales (ETNs) productoras y comercializadoras de transgénicos, la posible contaminación genética de especies nativas del cereal, la coacción normativa y económica para que el campesinado adopte los paquetes tecnológicos asociados al uso de transgénicos, la sumisión del sector a las leyes de propiedad intelectual (patentes) y, por supuesto, los graves riesgos a las autonomías y seguridad alimentaria de las comunidades. Tal actitud es además una amenaza evidente, un ataque directo si se quiere, a procesos sociales encaminados a la salvaguarda de las autonomías alimentarias, la producción limpia y el rechazo a los transgénicos. Ese es el caso del pueblo indígena Zenú, ubicado precisamente en los departamentos de Córdoba y Sucre, quienes habían decretado su territorio como una zona protectora de la biodiversidad y “libre de transgénicos”. Cabe aquí recordar que constitucionalmente hablando, se reconoce a los pueblos indígenas el ser depositarios de un derecho (y a su vez responsabilidad) en términos de la preservación y manejo autónomo, según sus costumbres y tradiciones, de los recursos naturales presentes en sus territorios.

La complicidad estatal frente a la amenaza de los transgénicos no se limita únicamente al problema del ingreso de semillas modificadas genéticamente.

Se extiende también a la falta de control a la importación de alimentos directamente disponibles para el comercio o que ingresan como “ayuda alimentaria”: no hay normas estrictas de etiquetado y advertencia al consumidor para el caso de productos que contienen transgénicos, se desconoce el origen inicial de los productos importados, se ignora si los productos donados como ayuda alimentaria fueron elaborados con base en transgénicos, etc.

Como es lógico, al haber abierto aún más las puertas a la penetración, vía transgénicos, de las ETNs del sector, se ha allanado también el camino para que el poder corporativo, encabezado por esas empresas, se haga al control de las semillas y demás germoplasma.

⁴⁵ *Ibíd.*

Esta tolerancia será aún mayor a consecuencia del TLC con los Estados Unidos, el cual todavía espera su aprobación en el Congreso de ese país. En efecto, con dicho tratado, el gobierno colombiano cede su control sobre los recursos naturales y, particularmente, sobre el germoplasma, aún en perjuicio del derecho que tienen los pueblos indígenas a controlar y usufructuar sus recursos y conocimientos⁴⁶.

Vale la pena finalizar señalando que las ya descritas amenazas a los recursos genéticos, especialmente los relacionados con la alimentación, se han venido concretando gracias no sólo a la anuencia estatal, sino también en virtud de los obstáculos interpuestos a las propuestas alternativas de desarrollo rural y manejo de los recursos naturales erigidas por diversos sectores sociales.

En oposición al EDR, ya comentado en el capítulo No. 5, organizaciones indígenas, campesinas, afrocolombianas y de otros trabajadores(as) rurales, presentaron ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley (99S del 2006) que pretendía, entre otros aspectos, impulsar el desarrollo en Colombia de tecnologías limpias consecuentes con la preservación y rescate de las tradiciones y conocimientos de la población rural. En dicha propuesta era enfatizada también la necesidad de preservar la biodiversidad y el germoplasma del país.

Por supuesto, el Proyecto de Ley 99S, que a la sazón se oponía al que después se aprobaría como EDR, no fue considerado en los debates gracias a oscuras maniobras de la bancada uribista, quienes impidieron su radicación con miras a la discusión pública⁴⁷.

En síntesis, el acceso a los recursos genéticos, desde una perspectiva de su relevancia para la soberanía y autonomías alimentarias, no está protegido en Colombia a pesar del formalismo expresado en la Constitución Nacional. Todo lo contrario, existen claras violaciones a este derecho, las cuales lejos de detenerse se profundizan aún más a pesar de los procesos de resistencia que emergen desde las propias comunidades. En ese sentido, el Estado, y particularmente este gobierno, están vulnerando las posibilidades de garantizar, para todas y todos en Colombia, la realización de su DA.

⁴⁶ Eso explica, entre otras cosas, por qué el gobierno de Uribe Vélez se negó a votar a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pues allí se reconoce internacionalmente el deber de los Estados de salvaguardar los recursos, tradiciones y conocimientos de estos pueblos.

⁴⁷ Ver: Mondragón, Héctor. **Estatuto Rural siete veces infame**. En: Grupo Semillas. Op.cit. No. 32. pp: 6-7.

CAPÍTULO VII INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

La protección al consumidor de alimentos en Colombia se basa en una serie de normas que, en esencia, no tienen como función específica el amparo de los consumidores sino, más bien, regular la producción y comercialización de alimentos destinados al mercado. Un bosquejo histórico de estas normas, con los asuntos tratados en ellas, se muestra en el cuadro No. 8.

Cuadro No. 8. [Bosquejo de la normatividad alimentaria en Colombia](#)⁴⁸.

RANGO JURÍDICO	NÚMERO Y FECHA DE EXPEDICIÓN	ORGANISMO	ASUNTO
Ley	09 de enero 24 de 1979	Expedida por el Congreso Nacional y promovida por el Ministerio de Salud.	Establece medidas sanitarias.
Decreto	1397 de agosto 24 de 1992	Ministerio de Salud.	Comercialización y publicidad de alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna.
Decreto	547 de marzo 19 de 1996	Ministerio de Salud.	Producción, empaque y comercialización de sal para consumo humano.
Decreto	1944 de octubre 28 de 1996	Ministerio de Salud.	Fortificación de la harina de trigo con vitaminas y minerales.
Decreto	3075 de diciembre 23 de 1997	Ministerio de Salud.	Requisitos de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, importación y exportación de

⁴⁸ Tomado de: Mosquera Arango, Gustavo. **Fortalecimiento de la gestión de los Comités Nacionales del Codex Alimentarius en los países andinos**. FAO; Ministerio de la Protección Social. Bogotá. 2003. Documento en formato PDF. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/codex/rla2904/pdf/actualcol.pdf> [Consulta: 25/IX/07]

			alimentos.
Decreto	977 de mayo 29 de 1998	Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico y de Salud.	Crea el Comité Nacional del Codex Alimentarius y fija sus funciones.
Decreto	1270 de junio 17 de 2002	Ministerio de Salud.	Registro sanitario de alimentos.
Resolución	16078 de octubre 28 de 1985	Ministerio de Salud.	Requisitos de funcionamiento de los laboratorios de control de calidad de alimentos.
Resolución	604 de febrero 12 de 1993	Ministerio de Salud.	Condiciones sanitarias de las ventas de alimentos expendidos en la vía pública
Resolución	2387 de agosto 12 de 1999	Ministerio de Salud.	Oficializa la Norma Técnica Colombiana NTC 512-1 cuarta actualización sobre Rotulado General de Alimentos.
Resolución	00074 de abril 4 de 2002	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Producción primaria, procesamiento, empacado, etiquetado, certificación de productos agropecuarios ecológicos.

Quizás la norma más relevante, en el sentido de la “protección al consumidor”, sea la Resolución 11488 de 1984 del por entonces Ministerio de Salud⁴⁹. Esta hace referencia al procesamiento, composición, requisitos y comercialización de los alimentos infantiles, de las bebidas enriquecidas y de los alimentos o bebidas de uso dietético.

Otra reglamentación importante es la derivada del Codex Alimentarius, que constituye un conjunto de normas de referencia, de aceptación internacional, dirigidas a la vigilancia de los alimentos (elaborados, semi elaborados o sin elaborar) con el fin de que el consumidor se sienta seguro e informado sobre su calidad nutricional, inocuidad y procedencia.

En esa dirección, el Ministerio de Salud propició la creación y delimitación de funciones del Comité Nacional del Codex Alimentarius (Decreto 977 de 1998), lo cual supone que el

⁴⁹ Hoy Ministerio de la Protección Social.

país, paulatinamente, se modernice y actualice respecto a la normatividad que debe regir a nivel interno para el cumplimiento de aquéllos fines.

Las funciones que tiene designada la Comisión Nacional del Codex Alimentarius son⁵⁰:

1. Asesorar al gobierno en el estudio de las políticas y planes sobre normas alimentarias y los análisis de principios y procedimientos que puedan adelantar la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, su Comité Ejecutivo y sus Órganos Auxiliares.
2. Asesorar al gobierno nacional en el estudio y la coordinación de la participación de Colombia en las sesiones y reuniones que convoquen la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, su Comité Ejecutivo y sus órganos Auxiliares.
3. Asesorar al gobierno nacional en el estudio de los proyectos de normas que a nivel mundial o regional propongan la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, su Comité ejecutivo y sus órganos auxiliares.
4. Examinar y proponer al gobierno nacional los mecanismos y medidas para una adecuada difusión y aplicación en el país de las normas alimentarias adoptadas por la comisión mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius.
5. Proponer la revisión de las normas del Codex Alimentarius cuando sea el caso.
6. Presentar ante la Comisión Mixta FAO/OMS las propuestas de normas Codex, que surjan nacionalmente. En todo caso el proceso de normalización nacional, debe efectuarse siguiendo los lineamientos establecidos para la normalización en el Sistema Nacional de Normalización , Certificación y Metrología en coordinación con las entidades competentes.
7. Preparar el programa Anual de actividades y enviarlo a los interesados para su conocimiento e inclusión de la parte pertinente. Dentro del programa anual de normalización.
8. Asesorar al Gobierno en el estudio de las disposiciones nacionales que deban expedirse sobre la materia.

Muy de la mano con la aceptación Estatal del Codex Alimentarius y la creación de mecanismos internos para su incorporación normativa, en Colombia se dio vida al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA. Su creación y

⁵⁰ Presidencia de la República - Ministerio de Salud Pública. **Decreto 977 de mayo 29/ 1998**. Disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/mayo/29/dec977291998.pdf

establecimiento de funciones responde a lo dictado por el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1290 de 1995 del Ministerio de Gobierno.

Relacionado con los alimentos, debe vigilar su calidad y seguridad durante todas las actividades asociadas con la producción, importación, comercialización y consumo de los mismos. Otras funciones consisten en: impulsar el control de calidad así como la vigilancia sanitaria y epidemiológica; aplicar las medidas de seguridad sanitaria y las sanciones de su competencia conforme a lo estipulado por la Ley 9 de 1979; y, visitar, inspeccionar y controlar a los establecimientos productores y comercializadores de productos alimentarios.

Si bien las funciones del INVIMA son claras, no existe la especificidad en cuanto a la cobertura de acción que debería desarrollar frente a un amplio margen de productos de consumo cotidiano que escapan del control del Instituto; en ocasiones no sólo por el elevado número de funciones que debe desarrollar (más allá de lo alimentario), sino también por las limitaciones de personal que tiene la institución. Incluso, el propio organismo ha reconocido que es muy débil frente a la articulación descentralizada de las acciones de vigilancia y control que le competen⁵¹.

Ahora bien, la función de velar por el consumidor a nivel de comercialización y manejo comercial (sin enfocarse en los alimentos únicamente), está a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio. Desafortunadamente, dada su antigüedad y ambigüedad, no logra un adecuado seguimiento y aplicación de sanciones que protejan a los consumidores de alimentos (como en lo relativo al control de precios).

En teoría, un consumidor de alimentos está protegido por el Decreto 3466 de 1982 (Ministerio de Gobierno) que establece normas relativas a *“la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, [así como] la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores (...)”*⁵²; al igual que por la Resolución 5109 de 2005 (Ministerio de la Protección Social), que estipula *“el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano”*.

Si bien el Decreto 3466 de 1982 y la Resolución 5109 de 2005 son normas que favorecen la obtención de información sobre los alimentos, no es posible precisar si son lo suficientemente adecuadas, suficientes, prácticas y ejecutables, en la medida de que no se conocen estudios independientes, liderados por los propios titulares del DA, que puedan comprobar los impactos de tales disposiciones. En todo caso existe mucha preocupación sobre su carácter práctico pues, por ejemplo, han sido inútiles para lograr que los productores internos, los importadores y las grandes cadenas de comercialización,

⁵¹ Ver: INVIMA. **Componente misional del INVIMA**. Disponible en: <http://www.invima.gov.co/>

⁵² Ministerio de Gobierno. **Decreto 3466 de 1982**. Disponible en: http://basedoc.superservicios.gov.co/basedoc/docs/decretos/d3466_82.html

informen sin excepción y con suficiencia, sobre la existencia de productos alimenticios genéticamente modificados en el mercado colombiano.

También es claro que estas normas han sido incapaces de brindar garantías de veracidad en lo relacionado con la información que llega a los consumidores por parte de los medios de comunicación, la aplanadora publicitaria, los grupos económicos o las grandes industrias, quienes suelen promocionar productos (muchas veces sus productos) de cuya calidad o pertinencia nutricional se tienen dudas o atentan, en la dinámica del consumismo, contra la propia aceptabilidad cultural como elemento constitutivo del DA.

En lo que tiene que ver con las posibilidades del consumidor de establecer quejas relacionadas con irregularidades que a su juicio se hayan presentado con la producción, calidad y expendio de alimentos, estas deben llevarse escrita o verbalmente al INVIMA. Se supone que este organismo está obligado a adelantar las diligencias de inspección, vigilancia y control sanitario, la toma de muestras, la coacción para la adopción de las soluciones el caso y, eventualmente, imponer las sanciones requeridas. Pero, como ya vimos, la efectividad de la reclamación queda condicionada a la capacidad logística y de ejecución del INVIMA.

Si la queja del consumidor se relaciona con engaños en el proceso de comercialización del alimento, este debe remitirse a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien tiene como una de sus funciones, precisamente, la de atender los reclamos de los consumidores.

Valga resaltar finalmente que ninguna de las dos instituciones, encargadas supuestamente de la protección al consumidor, abre la posibilidad de quejarse o reclamar por acciones que obstruyan el acceso de una comunidad (en condición de vulnerabilidad o no) a los alimentos para asegurar un estado nutricional adecuado.

Quizás esto se deba a que en la lógica consumista que se nos impone, el consumidor sólo existe si consume. Las personas privadas de alimentación (como los grupos vulnerables), en esa misma dinámica, no son consumidores y por tanto no tienen preeminencia ni la posibilidad de quejarse.

Incluso puede ocurrir lo contrario, ser sujetos de persecución institucional si, como sucede con los pueblos indígenas en Colombia, algunas de sus actividades económicas o productivas son mal vistas por la institucionalidad y prohibidas atentando contra el derecho de las personas y las comunidades⁵³.

⁵³ De manera inverosímil, sólo explicable como una faceta más de la represión estatal contra los pueblos indígenas y afro de Colombia, el INVIMA, a través de una circular interna del 29/I/2007, prohibió la comercialización por fuera de los resguardos de productos indígenas (algunos alimentarios) derivados de la coca. Este atropello, que vulnera los derechos de las comunidades, se constituye, además, en una violación por parte del Estado a las posibilidades de acceso económico (más allá del acceso físico a esos productos como el té de coca) a los alimentos de tales personas, ya que la comercialización de estos productos, elaborados con mucha calidad, es una fuente de ingreso económico que redundaría en mayores posibilidades de acceso alimentario. Ver: Organización Indígena de Colombia. **La ONIC rechaza acción ilegal del INVIMA.** Página digital de la ONIC. 7/III/07. En: <http://www.onic.org.co/nuevo/comunicados.shtml?x=1266> [Consulta: 15/X/07]

CAPÍTULO VIII NUTRICIÓN

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dentro de sus varias funciones, es el organismo estatal encargado de la promoción y vigilancia de la nutrición en la población colombiana.

Tales acciones, sobre todo las de fomento y apoyo alimentario, se enfocan principalmente hacia la población materno infantil. Algunas de ellas son, por sí mismas, programas en los que la promoción de la alimentación es la naturaleza de su quehacer; en otras, el componente alimentario es apenas uno más de los varios ejes de intervención.

En el cuadro No. 9 se resumen algunos de estos programas, sus acciones concretas relacionadas con la alimentación y las poblaciones a las que están dirigidas.

Cuadro No. 9. [Programas con componentes alimentarios impulsados por el gobierno central en Colombia.](#)

NOMBRES DE LOS PROGRAMAS	ACCIONES/OBJETIVOS	BENEFICIARIOS DIRECTOS
Materno infantil	Entrega de complemento alimentario. Asistencia a Programa de Crecimiento y Desarrollo adelantados por el sector salud.	Gestantes, madres lactantes y niños(as) menores de 6 años de las áreas rurales.
Hogares FAMI (Familia, mujer e infancia)	Suministro de complementos nutricionales. Vigilancia del estado nutricional. Promoción de la lactancia materna.	Familias con mujeres gestantes o lactantes y con niños(as) menores de 2 años en estado de vulnerabilidad.
Hogares Comunitarios de Bienestar (familiares, grupales, múltiples, empresariales)	Suministro de complementos nutricionales. Vigilancia del estado nutricional.	Niños(as) menores de 7 años en estado de vulnerabilidad.
Hogares Infantiles	Suministro de complementos nutricionales. Formación en nutrición a las familias.	Niños(as) con edades entre los 6 meses y los 5 años con riesgos en su crecimiento, desarrollo y socialización.
Lactantes y Preescolares	Suministro de complementos nutricionales. Formación en nutrición a las familias.	Niños(as) con edades entre los 3 meses y los 5 años en estado de vulnerabilidad y que integran familias en las que los adultos no pueden estar acompañándolos(as)

		permanentemente.
Jardines Comunitarios	Formación en nutrición a las familias.	Niños(as) con edades entre los 2 y 5 años de los sectores más vulnerables y cuyos padres pueden acompañar las acciones de formación impulsadas por los jardines.
Desayunos Infantiles	Suministro de desayunos (en realidad, complementos nutricionales) Capacitación en salud y nutrición. Promoción de la lactancia materna. Sensibilización sobre la importancia de vigilar el crecimiento y desarrollo de los niños(as).	Niños(as) con edades entre los 6 meses y los 5 años en estado de vulnerabilidad.
Restaurantes Escolares	Suministro de complementos alimentarios. Seguimiento nutricional. Formación en nutrición.	Niños(as) y adolescentes con edades entre los 5 y 17 años de los sectores más vulnerables.
Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor	Complementación alimentaria.	Población mayor de 60 años en situación de discapacidad, sin vinculación al sistema de salud o en estado de vulnerabilidad.

Como puede observarse, las acciones impulsadas por el Estado a través del ICBF se orientan principalmente al suministro de complementación alimentaria, formación en temas de nutrición y la promoción de la lactancia materna. Los beneficiarios suelen ser población infantil y mujeres lactantes o en estado de gestación que pertenecen a los estratos sociales más bajos (SISBEN 1 y 2) tanto de áreas urbanas como rurales aunque, y es necesario señalarlo, la mayor incidencia de los programas se da en los sectores urbanos.

Si bien la cobertura del ICBF y sus programas es nacional, para muchos es notorio que en las zonas más alejadas del país los impactos de estas acciones se ven restringidos no sólo por las limitaciones presupuestales y de recursos humanos, sino también por la corrupción y el conflicto armado interno. Un caso ilustrativo de lo afirmado ocurrió este año en el departamento del Chocó, en donde además de la desidia y papel causal del Estado frente a la grave crisis de hambre padecida en la región y que costó la vida de varias decenas de personas, parte de los recursos canalizados desde el gobierno central para la salud y la

complementación alimentaria fueron desviados para el beneficio de funcionarios corruptos o la venta ilegal de las raciones alimentarias⁵⁴.

A estas dificultades se suma el que todas esas medidas, básicamente de tipo asistencialista, carecen de articulación efectiva con otras que impulsen la generación de capacidades y el desarrollo de las personas y comunidades⁵⁵. En ese sentido, muy poco inciden en la solución de la problemática del hambre, la cual afecta a millones de colombianos y colombianas.

La crisis alimentaria del país es de tal magnitud (como lo veremos más adelante), que difícilmente el asistencialismo estatal pueda ser considerado como una herramienta crucial para revertir semejante situación. Las bajas coberturas, la inconstancia en el suministro de los apoyos nutricionales, la imposibilidad de atender suficientemente a otras poblaciones (pueblos indígenas y afros con alta vulnerabilidad, desplazados, personas en indigencia, etc.), son apenas algunos de los obstáculos que impiden a estos programas el poder contrarrestar el creciente número de hambrientos en el país⁵⁶.

Otra falencia de los programas de este tipo, es su incapacidad de generar amplias estrategias pedagógicas en torno a los hábitos de vida saludables relacionados con una adecuada alimentación. Lejos de aprovechar el poder mediático del sector audiovisual o de la prensa escrita en Colombia, el uso de estos medios por parte del ICBF se ha concentrado en campañas promocionales contra la violencia en la población infantil o para el retorno familiar de los niños y niñas abandonados.

Es lamentable, por ejemplo, que el Estado colombiano, especialmente a través del ICBF, no haya sido capaz de liderar una campaña mediática de amplia difusión en contra del consumo de “comida chatarra”, la publicidad que incita al consumo de alimentos de calidad nutricional dudosa por parte de la población infantil, el uso de sucedáneos de la leche materna, o las prácticas alimentarias que perjudican la salud (obesidad, bulimia, anorexia).

Quizás la parsimonia estatal frente a estas amenazas no se deba, necesariamente, a la ineptitud a la hora de consolidar, proponer y poner en marcha labores pedagógicas de este tipo. Más bien se trata del no deseo de contravenir poderosos intereses económicos, algunos ligados al actual gobierno, que controlan buena parte de la industria de alimentos y de los medios masivos de comunicación.

El caso del grupo Ardilla Lülle es más que elocuente al respecto, pues al tiempo que domina varias empresas del sector agroalimentario (ingenios azucareros, especialmente), lo hace también con una de las cadenas de radio y televisión más seguidas en Colombia

⁵⁴ Ver: Martínez, Helda. **Metas del Milenio-Colombia. Entre el hambre y la corrupción.** 11/IV/07. En: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=40632> [Consulta: 29/IV/07]

⁵⁵ Especialmente las relacionadas con alternativas productivas y de generación de empleo que no estén vinculadas a las lógicas económicas del gobierno,

⁵⁶ En 2006, por ejemplo, la cobertura del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor fue de apenas 400.000 personas. Los Desayunos Infantiles beneficiaron a 1.000.000 de niños y los Restaurantes Escolares a algo más de 3 millones durante un promedio no superior a los 142 días/año.

(RCN). Dicho conglomerado, que ha apoyado irrestrictamente al actual gobierno y ha sido acusado de patrocinar a los genocidas grupos narcoparamilitares⁵⁷, suele promocionar agresivamente el consumo de bebidas gaseosas (fabricadas por ellos bajo la marca Postobón) o “alimentos chatarra” de otro tipo, en franjas televisivas de programación infantil y sin que haya habido ningún pronunciamiento del ICBF.

Así las cosas, la sociedad colombiana sigue siendo testigo de cómo las acciones estatales supuestamente favorables al DA, coordinadas en su mayoría por el ICBF, se remiten al quehacer asistencialista, focalizado y encerrado tras los muros de las instituciones, escuelas, comedores y demás recintos, en los que se desarrollan esos programas.

El conjunto de espacios/programas estatales ya referidos y, particularmente, el accionar del ICBF, adolece de la incapacidad de realizar seguimientos exhaustivos a la situación nutricional de los diversos grupos poblacionales en Colombia, por lo menos en el sentido de procesos continuos con los que se pudiera determinar no sólo sus problemas nutricionales, sino también la expresión que estos tienen según el género, los diferentes grupos etarios, los hábitos alimentarios particulares, etc.

El único esfuerzo valorativo de importancia relacionado con la situación nutricional de la población colombiana es la “Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – ENSIN 2005”⁵⁸. Este estudio, del que hablaremos con más detalle en el capítulo 12, se limita a dar una mirada a la realidad nutricional del país (con algunas especificaciones regionales) pero sin alcanzar a determinar iguales aspectos para poblaciones tan vulnerables como lo son los pueblos indígenas y de afrodescendientes.

Sin tener en cuenta esta limitante, de por sí muy desafortunada, el carácter diagnóstico de estudios como la ENSIN no se ha traducido en la implementación de los correctivos del caso ante las evidencias de la grave crisis alimentaria que sufre el país. Tal como se verá más adelante, el hecho de que se haya podido determinar, por ejemplo, preocupantes cifras en lo que tiene que ver con el hambre oculta, la vulnerabilidad alimentaria de las mujeres y niños(as) o los elevados niveles de inseguridad alimentaria, no ha trascendido en la instauración de ningún tipo de medida estatal (y mucho menos desde la perspectiva de política pública) tendiente a revertir ese estado de cosas. Ni siquiera se ha intentado fundamentar, sobre esta información, estrategias de detección temprana a las vulneraciones del DA que puedan tener determinados grupos poblacionales.

Llegado este punto podemos sintetizar afirmando que aparte de la lógica asistencialista, de la cual ya se resaltó su insuficiencia, falta de cobertura y continuidad, e incertidumbre en sus impactos, los programas alimentarios adelantados por el Estado colombiano distan de poder menguar las consecuencias del hambre en el país y la constante violación del DA de sus pobladores(as).

⁵⁷ Crowe, Darcy. **Mancuso dice que directivos de Postobón y Bavaria tenían conocimiento de los pagos de estas empresas a los paramilitares.** En: Revista Semana. Edición Digital. Bogotá. 17/V/07. http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=103676 [Consulta: 30/V/07]

⁵⁸ ICBF. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – ENSIN 2005.** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá. 2006.

¿Cómo se expresa la privación alimentaria en Colombia?, ¿cuáles son las evidencias?, ¿de qué manera evoluciona? Tratemos, en los siguientes párrafos, de resolver esos interrogantes.

Primero que todo debe tenerse en cuenta que no existe mucha información disponible sobre la situación alimentaria/nutricional en Colombia. Por lo menos en lo que compete con seguimientos estadísticos anuales.

Las mejores fuentes de información son las bases estadísticas de la FAO y los resultados arrojados por la ENSIN 2005. En el primer caso se trata de una mirada nacional, muy general, que apenas da cuenta del número de personas con subdesnutrición. La ventaja de esta fuente de información es que contempla datos anuales y facilita la comparación de la realidad alimentaria del país con la de su región o el resto del mundo⁵⁹.

En el caso de la ENSIN 2005, los datos compilados dan una mirada tanto nacional como regional a la situación alimentaria del país aunque, para este último caso, con diversos niveles de representatividad. Más allá de las virtudes y obstáculos de la encuesta (precisados con mayor detenimiento en el capítulo 12), es sin duda el mejor esfuerzo realizado por cualquier institución estatal en el propósito de diagnosticar la situación nutricional del país.

Desafortunadamente, la ENSIN 2005 carece de antecedentes similares y sus datos, muy parcialmente, sólo pueden compararse con algunos reportados por las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud⁶⁰.

Del análisis de estas fuentes de información y otras que en su momento iremos referenciando, puede concluirse sin ninguna duda que Colombia atraviesa por una verdadera crisis alimentaria.

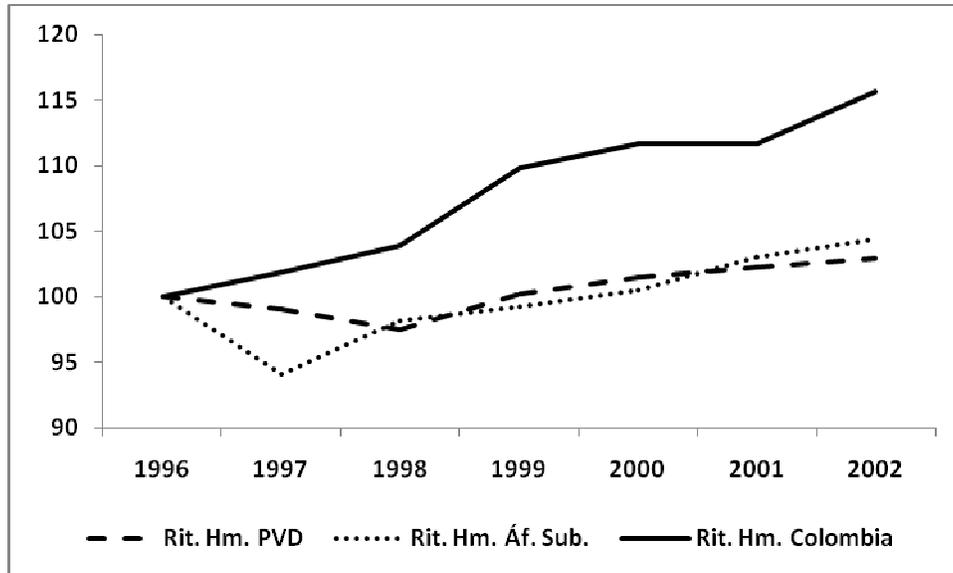
Ya ha podido establecerse, por ejemplo, que el ritmo de crecimiento del hambre en el país supera al dado en el promedio del mundo en desarrollo e, incluso, al de África Subsahariana (ver gráfico No. 1).

Tal ritmo se constata en el siguiente hecho: del total de nuevos hambrientos generados en el mundo en desarrollo durante el periodo 1996-2002 (casi 24 millones), en Colombia surgió el 3.3 % de ellos; es decir, más de 3 veces y media el incremento promedio de los países subsaharianos.

⁵⁹ El proceso de consolidación estadística para los datos nacionales tarda cerca de 4 años. En consecuencia, los informes anuales de la FAO sobre la inseguridad alimentaria reportan, al momento de su publicación, los datos no del año en curso sino los de 4 años atrás. Esta limitante, sin embargo, no le resta importancia a dicha fuente de información.

⁶⁰ Usualmente resultado del trabajo conjunto entre la Asociación Pro Bienestar de la Familia Colombiana (entidad privada sin ánimo de lucro), el ICBF y el Ministerio de la Protección Social.

Gráfico No. 1. Ritmo de crecimiento del hambre en Colombia Vs. Países en Vías de Desarrollo (PVD) y África Subsahariana, años 1996-2002 (1996=100)⁶¹.



Siguiendo la misma idea, en el cuadro No. 10 puede apreciarse que, en números absolutos, el incremento en el número de hambrientos en Colombia entre 1996 y 2002 promedió los 114.000 nuevos casos/año, y en un porcentaje de variación 5 veces superior al ocurrido en el mundo en desarrollo⁶².

Cuadro No. 10. Incremento del número de hambrientos en Colombia Vs. PVD, en el periodo 1996-2002 (en millones de personas).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	% variación 1996 → 2002
PVD	796.7	791.9	777.2	798.8	797.7	814.6	820.2	+ 2.9 %
COLOMBIA	5.1	5.2	5.3	5.6	5.7	5.7	5.9	+ 15.6 %

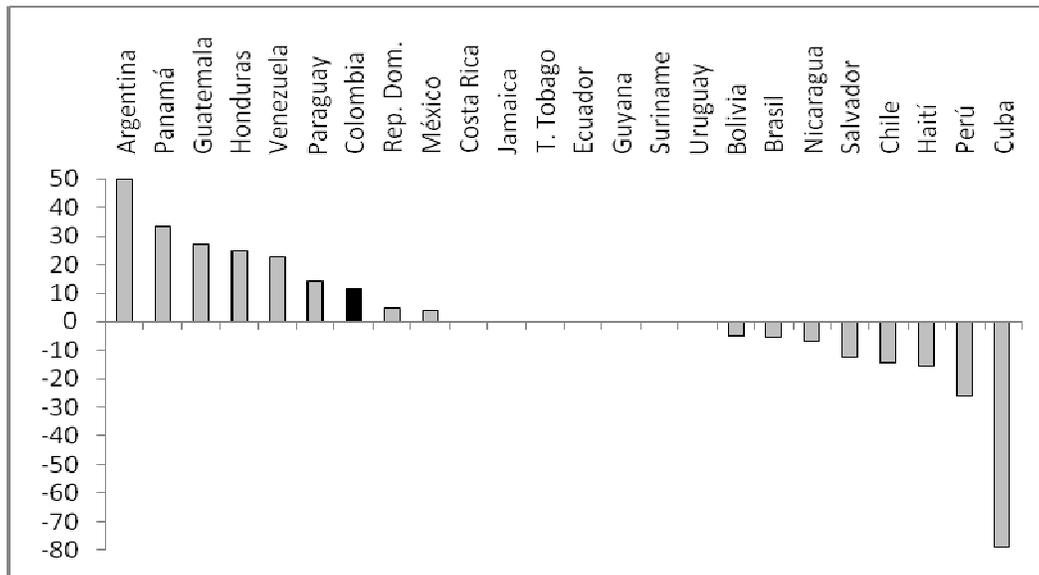
Ya en el ámbito regional, los números tampoco favorecen al país.

⁶¹ Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación - Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. **Alimentación digna para todas y todos. ¡Es un derecho!** Ediciones Ántropos Ltda. Bogotá. 2006. p: 13. Gráfica construida con datos oficiales de la FAO y tomada de: Morales González, Juan Carlos. "El hambre al servicio del neoliberalismo". Ediciones desde abajo. 2006. p: 186.

⁶² Datos y tabla extraída de: Morales González, Juan Carlos. **Hambre y Derecho a la Alimentación.** Presentación en PPT realizada en la "Jornada de trabajo con líderes para el fortalecimiento de la ciudadanía y la promoción del control social en el proyecto de comedores comunitarios", evento organizado por la Veeduría Distrital y la Secretaría Distrital de Inclusión Social de Bogotá. Fusagasugá. 23-24/VIII/07.

De los 24 países latinoamericanos sujetos a seguimiento por parte de la FAO, sólo 9 registraron aumentos en el número de hambrientos durante el mismo periodo de referencia. Colombia fue el séptimo país con mayor variación porcentual, únicamente superado por Argentina, Panamá, Guatemala, Honduras, Venezuela y Paraguay. En el resto de naciones el hambre se mantuvo estable o disminuyó (ver gráfico No. 2)⁶³

Gráfico No. 2. **Tendencia del hambre en América Latina (porcentaje de variación 1996-2002).**



El anterior ejercicio de contextualización internacional de la realidad alimentaria del país, del cual es fácilmente deducible la gravedad de lo que nos acontece, no puede, sin embargo, detallar las particularidades que dicha problemática tiene al interior suyo. Es en esa dirección que la información suministrada por la ENSIN, sin ser suficiente ni lo profunda que quisiéramos, nos brinda algunas pistas sobre el particular.

Según esa encuesta al menos el 41 % de los hogares colombianos se encuentran en inseguridad alimentaria. Infortunadamente las zonas rurales, que en principio tienen mayores facilidades para el acceso físico a los alimentos, son las que más inseguras se encuentran. De hecho, su porcentaje de inseguridad alimentaria es del 58.3 %, con 23 puntos porcentuales por encima a lo registrado para las áreas urbanas⁶⁴.

Regionalmente hablando, la zona Atlántica (departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, San Andrés, Bolívar, Sucre y Córdoba) y la Oriental (Santander,

⁶³ Ibíd.

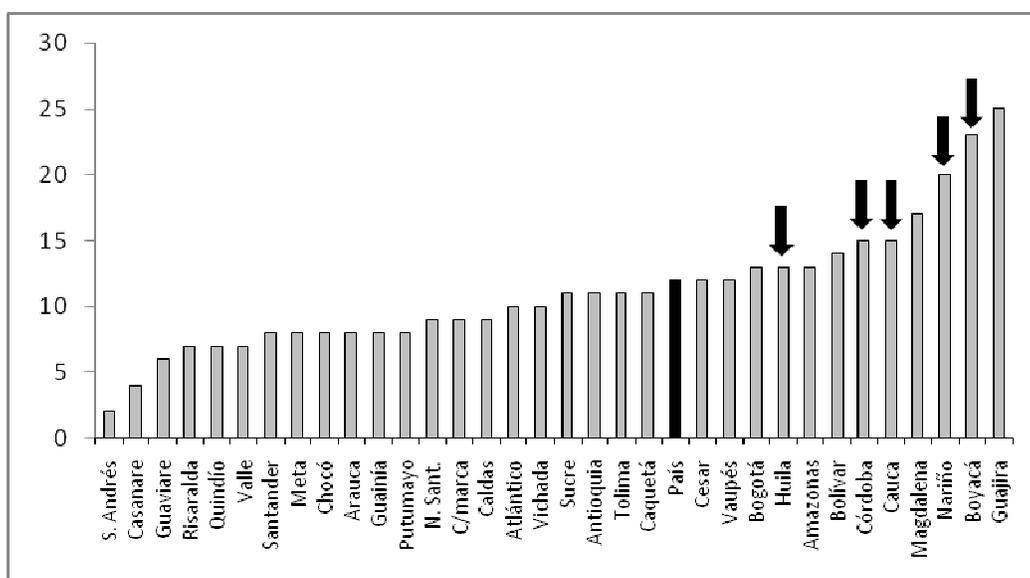
⁶⁴ ICBF. ENSIN 2005. Op. cit. No. 58. p: 323.

Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta), son las que tienen los mayores niveles de inseguridad alimentaria, con valores del 51.7 % y 47.2 %, respectivamente⁶⁵.

Ahora bien, si tomamos como indicador del hambre en Colombia la desnutrición en menores de 5 años, debemos decir que al menos el 20 % de estos niños y niñas la padecen: 12 % como desnutrición crónica (baja estatura para la edad), 7 % en desnutrición global (déficit de peso para la edad) y 1.3 % con desnutrición aguda (bajo peso para la talla). Por supuesto, las cifras son más desfavorables en las zonas rurales donde la desnutrición crónica, por ejemplo, casi duplica a la de las urbanas (17.1 % Vs. 9.5 %)⁶⁶

En términos regionales (y tomando de nuevo el caso de la desnutrición crónica en menores de 5 años), al menos 12 departamentos del país, de un total de 33, se encuentran en igual o peor estado que el promedio nacional (ver gráfico No. 3)

Gráfico No. 3. **Distribución regional de la desnutrición crónica – menores de cinco años en Colombia. Año 2005 (en porcentaje)**⁶⁷.



Como nos podremos dar cuenta, varios de los departamentos en los que la desnutrición crónica supera al promedio del país (señalados con una flecha en la gráfica: Boyacá, Nariño, Cauca, Córdoba y Huila), eran considerados, hasta hace poco, parte de la despensa nacional. Semejante hecho, aunado a lo comentado respecto a los comportamientos regionales de la inseguridad alimentaria, no sólo demuestra el alto grado de vulnerabilidad de los hogares que allí habitan, sino que también da cuenta de la fragilidad

⁶⁵ Ibíd. pp: 335-336.

⁶⁶ Ibíd. p: 74.

⁶⁷ Morales González, Juan Carlos. Op. cit. No. 62.

de unas zonas que, por su potencial productivo e importancia para la soberanía alimentaria, deberían ser especialmente protegidas.

Los anteriores indicadores del hambre en Colombia (más precisamente los de inseguridad alimentaria en el hogar y desnutrición crónica), pruebas del empobrecimiento a que es sometida nuestra sociedad, pueden complementarse, desde la mirada regional, con otros relacionados con la situación de salud de esas mismas zonas y franja poblacional. A manera ilustrativa, el cuadro No. 11, elaborado por el OBSAN⁶⁸, da cuenta del comportamiento en el tiempo de la desnutrición crónica en menores de 5 años (2000 y 2005), la inseguridad alimentaria, el porcentaje de niños y niñas con el esquema completo de vacunación, y la prevalencia de la enfermedad diarreica aguda (EDA) y la infección respiratoria aguda (IRA), estas últimas, patologías muy asociadas a la desnutrición.

Cuadro No. 11. **Indicadores de nutrición, salud y alimentación para niños(as) menores de 5 años en Colombia. Años 2000 y 2005.**

SUBREGIÓN	Retraso en el crecimiento Niños(as) < 5 años		Inseguridad alimentaria en el hogar 2005 (2)	Porcentaje de niños(as) de 12 – 23 meses con vacunación completa (3)		Prevalencia de EDA en niños(as) < 5 años (3)		Prevalencia de IRA en niños(as) < 5 años (3)	
	2000 (1)	2005 (2)		2000	2005	2000	2005	2000	2005
COLOMBIA	13.5	12	40.8	52	58.1	13.9	14.1	12.6	9.6
Guajira, Cesar, Magdalena	10.2	16.5	51.8	38.3	48.7	11.9	17.6	12.7	15.7
Barranquilla (área metropolitana)	S.D.	S.D.	37.9	S.D.	41.6	S.D.	11.5	S.D.	12.4
Atlántico (sin Barranquilla), San Andrés, Norte de Bolívar	S.D.	10.6	56.3	S.D.	60.1	S.D.	17	S.D.	9.6
Sur de Bolívar, Córdoba, Sucre	18.2	14.4	55.4	43.2	51.5	11.3	15.6	24.4	9.9
Norte de Santander,	10.9	8.1	46.1	55	67.5	15.2	15.7	9.1	13.2

⁶⁸ Con base en: (1) Profamilia. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2000**. Asociación Pro Bienestar de la Familia Colombiana. Bogotá. 2000, (2) ICBF. **ENSIN 2005**. Op. cit. No. 58, y, (3) Profamilia. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2000 y 2005**.

Santander									
Boyacá, Cundinamarca, Meta	15.2	13.4	48.1	58.4	47.1	14.9	11.4	9.4	4.1
Medellín (área metropolitana)	8.4	S.D.	27.5	58.5	49.2	15.8	12	12.9	13.4
Antioquia sin Medellín	15.6	13	41.8	54.2	59.4	16.2	18.9	11.6	12
Caldas, Risaralda, Quindío	11.5	7.8	30.9	59.1	69.3	17.6	13.1	7.6	8.9
Caquetá, Huila, Tolima	18.9	11.9	42.9	48.1	53.4	13.5	10.9	9	5.5
Cali (área metropolitana)	7.3	S.D.	22.5	61.9	68.5	10.8	6.7	14.3	4
Valle sin Cali y sin litoral	9.2	S.D.	34.4	S.D.	69.4	12.5	11.8	13.8	9.1
Cauca y Nariño sin litorales	24.5	18.7	47.7	46.7	70.1	18.8	14.5	11	7.4
Chocó, litorales de Cauca, Valle y Nariño	9.8	11	58.9	S.D.	32.3	22	20.4	17.5	12.8
Orinoquía y Amazonía	S.D.	7.4	31.9	S.D.	61.9	S.D.	14.5	S.D.	7.3
Bogotá	14.4	13.4	33.1	58.2	69.5	10.9	13.9	10.3	9.5

Llegado este punto es importante concluir algo muy importante: no ha habido progresividad en el cumplimiento del DA en Colombia⁶⁹. Si bien la desnutrición crónica en menores de 5 años ha mostrado una leve mejoría, no así ocurre con la desnutrición global ni con la aguda. El cuadro No. 12 permite cerciorarnos de esto y contradice lo afirmado por el actual gobierno.

⁶⁹ Del Castillo, Sara. **El derecho a la alimentación de los niños y niñas. Un ejercicio en puntos suspensivos.** Documento presentado en la Cátedra Manuel Ancizar. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2005.

Cuadro No. 12. Tendencia de la desnutrición crónica, aguda y global, en los niños y niñas menores de 5 años. Años 2000 y 2005⁷⁰.

	2000	2005	Variación 2000 → 2005 (en puntos porcentuales)
Desnutrición crónica	13.5	12.1	- 1.4
Desnutrición aguda	0.8	1.2	+ 0.4
Desnutrición global	6.7	7	+ 0.3

Para fundamentar aún más lo dicho arriba, vale la pena reproducir apartes de un pronunciamiento que hiciera la Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación⁷¹ enfatizando la no progresividad en la garantía del DA en Colombia:

“De todos es conocido cómo, por ejemplo, desde el gobierno central se afirma que existen avances frente a las metas contraídas ante la comunidad internacional en aras de reducir el hambre nacional⁷².

Tomando el caso de los Objetivos del Milenio (ODM) y más específicamente de las metas para Colombia del Objetivo No. 1⁷³ (erradicar la pobreza extrema y el hambre), es claro que la desnutrición global en menores de cinco años aumentó al pasar de un 6.7 % a un 7 % en el periodo 2000 – 2005.

⁷⁰ Tabla elaborada con base en: Profamilia. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2005**. Asociación Pro Bienestar de la familia colombiana. Bogotá. 2005. p: 273.

⁷¹ Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación. **Seguimiento a las recomendaciones de las Naciones Unidas a Colombia en el tema de los derechos humanos. Situación del derecho humano a la alimentación**. Bogotá. 2007. P: 4. Documento disponible en: <http://plataforma-colombiana.org/drupal/?q=node/28> [Consulta: 8/XI/07].

⁷² Varias instituciones. **Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Informe Nacional 2002 – 2005**. Bogotá. Marzo de 2006. Documento en versión PDF. Disponible en: http://www.agronet.gov.co/www/docs_agronet/2006822145841_InformacionalCMA2002_2005_FINAL.pdf [Consulta: 8/VI/07]; **Colombia logró buenos avances en Objetivos del Milenio pero aún le falta mucho**. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/07. En: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/03212007.htm [Consulta: 8/VI/07]; **Colombia quiere cumplir antes del 2015 las metas sociales del milenio, señala el Presidente Uribe**. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/07. En: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/1421_2007.htm [Consulta: 8/VI/07]; **Con el Plan de Desarrollo se avanzará en el Cumplimiento de las Metas del Milenio**. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/07. En: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/04212007.htm [Consulta: 8/VI/07].

⁷³ Reducir, para 2015, a 3 % los niños menores de cinco años con desnutrición global (línea de base 1990: 10 %) y reducir a 7.5 % las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria (línea de base 1990: 17 %)

En cuanto a la reducción en la proporción de personas con bajos consumos de energía alimentaria, que pasó de un 17 % en 2000 a 14 % un lustro después, tal disminución es insuficiente y corresponde con un comportamiento que en términos generales desfavorece a Colombia al compararlo con el concierto internacional.

En efecto, recién a finales del año pasado⁷⁴, la FAO mostraba que el promedio de los países en desarrollo aún se encontraban muy lejos de alcanzar la meta No. 1 de los ODM, siendo Colombia una de esas naciones y con una situación más desfavorable que la registrada por América Latina y el Caribe, donde 10 países del área (incluyendo Haití) estaban mucho más cerca de cumplir con el objetivo que nuestro país.

Si tenemos en cuenta que una de las metas lejos de acercarse se aleja y, la otra, tiene un ritmo de cumplimiento insuficiente, podemos concluir que frente al ODM No. 1, Colombia tiene un saldo en rojo”.

Mal podría suponerse que la crisis alimentaria que padece Colombia sólo se colige de los datos que hasta ahora hemos analizado. El caso del hambre oculta (deficiencia de micronutrientes) es, por sí sola, una problemática de suma gravedad en el país.

Cómo podemos apreciar en el cuadro No. 13, la población colombiana padece terribles déficits nutricionales que, sin embargo, no han suscitado en el Estado colombiano el más mínimo signo de alarma ni las acciones de emergencia del caso.

Cuadro No. 13. **Algunas deficiencias nutricionales de la población Colombiana. Año 2005 (como porcentaje de la población total). Macronutrientes: carbohidratos y proteínas; micronutrientes: Vitaminas A y C, Zinc y Calcio⁷⁵.**

TIPO DE DEFICIENCIA	AÑO 2005
Vitamina A	32
Vitamina C	22.6
Zinc	62.3
Calcio	85.8
Energética	63.7
Proteínica	36

La deficiencia en Zinc y Calcio, por no mencionar las otras, es sumamente vergonzosa. Y si a ello agregamos que al menos el 33 % de los niños y niñas menores de 5 años⁷⁶, y el 45 % de las mujeres en estado de gestación tienen anemia, no puede comprenderse cómo

⁷⁴ FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006**. FAO. Roma. 2006. p: 32.

⁷⁵ Tabla tomada de: Morales González, Juan Carlos. Op. cit. No. 62. Datos base de la ENSIN 2005.

⁷⁶ En la zona rural el 49 % de los niños y niñas menores de 5 años, según la ENSIN 2005, tienen escasos depósitos de hierro, lo cual los coloca en un alto riesgo de sufrir anemia.

todavía no haya sido decretada una alerta nacional por la grave situación de hambre que padece la mayoría de la población colombiana.

Ahora bien, si la indolencia estatal frente a la realidad alimentaria y nutricional del grueso de la población es tan grande, mucho peor es en lo relativo a los padecimientos de poblaciones con vulnerabilidades aún mayores. Para efectos de este informe, hemos tomado como ejemplo la situación de la población desplazada.

El patrón de desplazamiento de los colombianos y colombianas sigue una dirección que va, primordialmente, del campo a la ciudad⁷⁷.

De hecho, el 75 % de los desplazados y desplazadas trabajaban en actividades agropecuarias (principalmente destinadas a la autoproducción) antes de que fueran obligados a abandonar sus terruños. De ellos apenas una tercera parte logra volver a emplearse en esas labores una vez ha sucedido el desplazamiento⁷⁸, lo cual, es un determinante del consecuente acceso limitado a los alimentos de sus hogares.

Una vez arriban al medio urbano receptor, no les queda otra alternativa más que tratar de buscar un empleo en labores que suelen ser mal remuneradas, temporales y desvinculadas del sistema general de seguridad social.

En ese sentido, la población desplazada carece de las más mínimas posibilidades de acceso físico y económico a los alimentos y viven, en más de un 90 %, en estado de indigencia⁷⁹.

Se calcula que los desplazados y desplazadas apenas si consumen el 47 % de los requerimientos energéticos y un 84 % de los proteínicos, que necesitan mínimamente para mantener una óptima salud⁸⁰.

La desnutrición crónica en los y las menores de 5 años es de un 16 %, lo que significa 2 puntos porcentuales por encima de la media nacional⁸¹.

Por si fuera poco, el 87 % de hogares de desplazados se encuentra en inseguridad alimentaria⁸² y el 59.7 % de desplazadas gestantes sufre de anemia (15 puntos porcentuales por encima de la media nacional). Esto implica un grave riesgo no sólo para

⁷⁷ Programa Mundial de Alimentos; Comité Internacional de la Cruz Roja. **Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos**. Bogotá. Marzo 2005. Documento en formato PDF. p: 5. Disponible en: <http://www.acnur.org/pais/docs/1510.pdf>

⁷⁸ Programa Mundial de Alimentos. **Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia**. Bogotá. Junio 2003. Documento en formato PDF. p: 11. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/wfp-col-16jun.pdf>

⁷⁹ Programa Mundial de Alimentos; Comisión Europea; Organización Panamericana de la Salud. **Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país**. Bogotá. Diciembre 2005. Documento en formato PDF. p: 33. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pma/estadonutricional/nutriciondesplazados.pdf>

⁸⁰ Programa Mundial de Alimentos. Op. cit. No. 78. p: 3.

⁸¹ Programa Mundial de Alimentos; Comité Internacional de la Cruz Roja. Op. cit. No. 77. p: 9.

⁸² Programa Mundial de Alimentos; Comisión Europea; Organización Panamericana de la Salud. Op. cit. No. 79. p: 41.

el conjunto de la familia desplazada, sino también para los niños y niñas que ya hacen parte del núcleo familiar como aquellos que vienen en camino.

Volviendo a la generalidad del país, específicamente a lo que tiene que ver con la malnutrición, (sobrepeso y obesidad), al menos el 46 % de los colombianos y colombianas con edades entre los 18 y 64 años padecen alguno de estos problemas (sobrepeso: 32.3 %; obesidad: 13.7 %). En el caso de los menores de 5 años, los(as) niños(as) entre 6 y 10 años, y los(as) niños(as) o jóvenes entre los 11 y 18 años, el sobrepeso es del 3.1 %, 4.3 % y 10.3 %, respectivamente⁸³.

Indudablemente las cifras de sobrepeso y obesidad tienden a aumentar como consecuencia de la monodieta que caracteriza a buena parte de las familias colombianas, la cual, a su vez, se relaciona con el bajo poder adquisitivo y la consecuente limitación al acceso de otras fuentes alimentarias de mayor costo y valor nutricional (especialmente proteínas de origen animal y minerales o micronutrientes provenientes de las frutas/verduras). Igual a como ocurre con el problema del hambre, frente a la malnutrición tampoco se percibe ninguna reacción con impacto significativo por parte del Estado colombiano.

Este breve análisis sobre la situación alimentaria/nutricional de la población colombiana no puede finalizar, sin antes mencionar algo sobre la mortandad que genera el hambre al interior del país.

Un reciente estudio sobre la mortalidad asociada al hambre en Colombia⁸⁴ evidenció que en el periodo 1998-2002, aproximadamente 40.000 personas murieron por esta causa. Así, durante ese lapso, la probabilidad de muerte por desnutrición en los niños(as) fue de 252/100.000 nacidos vivos e, incluso, ascendía a 7500 en algunos municipios del país.

Si se considera la causa básica de muerte (hambre), entre 1998 y 2002 ocurrieron 6.5 defunciones/100.000 habitantes. Ya asociada a otras defunciones, la tasa se incrementó a 21/100.000 habitantes.

Uno de los hallazgos significativos de esta investigación fue el hecho de que los municipios en los que la probabilidad de muerte por desnutrición era mayor, coincidían con territorios de alta productividad agroindustrial, minera, petrolera, etc.; zonas en las que los tres últimos gobiernos han impulsado grandes proyectos de “desarrollo económico”. Así las cosas, el estudio referido no sólo ha servido para dar cuenta de los crueles y grandes impactos que el hambre está dejando en el país, sino que también da indicios de cómo la actual dinámica política y económica vulnera el DA de la población colombiana.

⁸³ ICBF. **ENSIN 2005**. Op. cit. No. 58. pp: 95, 99, 103 y 109.

⁸⁴ Universidad Externado de Colombia. **Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición**. Bogotá. 2006. En: <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html> [Consulta: 23/VIII/06].

CAPÍTULO IX EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Indudablemente la concienciación en torno al DA, es una tarea estratégica para todo país que en verdad esté comprometido con sus obligaciones relativas a la defensa, promoción y garantía de ese derecho. Si el DA no es aprehendido por todos y cada uno(a) de los integrantes de una nación, su violación se torna norma llegando, incluso, a no ser percibida, por la sociedad en su conjunto, como un asunto de gravedad.

Igualmente, la ausencia de procesos de concienciación determina inmensas limitantes a las acciones de justiciabilidad, al tiempo que amordaza a los titulares del derecho en su deseo, cuando lo llegan a percibir como algo urgente, de incidir en la formulación, desarrollo y monitoreo de políticas públicas relacionadas con el DA.

Los procesos de concienciación, sobre todo los relacionados con el DA, deberían estar a cargo, en primerísima instancia, del Estado.

La Directriz Voluntaria No. 11 ha sido muy clara al respecto; según ella, los Estados deberían:

“(...) apoyar la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, los programas de alfabetización y otros programas de capacitación práctica (...) fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente (...) proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos (...) promover o integrar en los programas escolares la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en especial, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (...), promover la concienciación sobre la importancia de los derechos humanos”⁸⁵.

Estas misiones estatales, concernientes al DA, son también perfectamente deducibles de lo que internacionalmente se considera como la obligación de “facilitar” (ver capítulo No. 4)⁸⁶.

⁸⁵ FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Roma. 2005. pp: 25-26.

⁸⁶ Según la FAO y en concordancia con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*Dichas actividades [la obligación de facilitar] no entrañan necesariamente la puesta a disposición de recursos financieros sustanciales y podrían traducirse simplemente en una garantía del acceso a la información sobre las oportunidades para satisfacer el derecho a la alimentación. Entre los ejemplos de medidas características para facilitar el accesos a la alimentación cabe destacar la educación y la formación (...)*” Ver: FAO. Op. Cit. No. 18. p: 88.

Para el caso colombiano, hay varias iniciativas de formación en derechos humanos, las cuales son adelantadas por diversas instancias. Sin embargo, no existen como una política general, unificada y coherente, fragmentándose su desarrollo en acciones muy puntuales de organismos o programas como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y Acción Social.

Estas limitantes son aún más notorias al considerar, específicamente, la concienciación sobre el DA, la generación de capacidades que viabilicen su garantía, o el desarrollo de otros procesos formativos. A continuación daremos algunos ejemplos de ese tipo de acciones:

- En el programa denominado Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), la formación se realiza por medio de “ejecutores”, que son entidades encargadas de llevar a cabo planes de capacitación para la población con el objetivo de que los ciudadanos aprendan a cultivar por sí mismos, y puedan reducir su dependencia al mercado externo de alimentos. El programa no trabaja con funcionarios públicos e instituciones pues el papel de éstas es servir como cofinanciadores o aportar recursos en efectivo con miras a lograr un mejor cubrimiento de los proyectos para las familias.
- En el caso del Programa de Protección de Tierras de la Población Desplazada (a cargo de Acción Social), la formación va dirigida hacia los “facilitadores” quienes, a su vez, trabajan con víctimas del desplazamiento forzado en el tema de protección de las tierras. El programa también realiza incidencia ante alcaldías, notarías u otras autoridades municipales, para que cooperen con los objetivos del mismo.
- Los programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos, también asociados a Acción Social, hacen parte de la estrategia gubernamental de erradicación de los cultivos ilícitos.
El primero, según el gobierno, ha realizado capacitaciones en temas como la creación de empresas, planes de negocios y contabilidad básica, las cuales son dirigidas a personas o comunidades dedicadas al cultivo de cacao, yuca, frutales, maderables y otros productos vinculados, principalmente, con la exportación agropecuaria. Además, desarrolla un Diplomado en Economía Solidaria haciendo partícipes a los funcionarios municipales de las zonas donde interviene el proyecto.
Por otra parte, los procesos de formación del programa Proyectos Productivos se desarrollan a manera de cursos cortos sobre liderazgo y creación de mentalidad empresarial, cuyo enfoque final es la capacitación técnica para el establecimiento de, como su nombre lo indica, proyectos productivos.

- Por el lado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus capacitaciones tienen como fin lograr que las comunidades tengan herramientas para la presentación de proyectos que los conviertan en beneficiarios de las distintas propuestas impulsadas por el Ministerio (Agro Ingreso Seguro, Banca de Oportunidades, Biocombustibles, etc.)⁸⁷. El objetivo del Ministerio es lograr que sean las comunidades directamente quienes obtengan el conocimiento para un buen uso del apoyo gubernamental y, así, desarrollar con éxito sus proyectos. El accionar del Ministerio se da en conjunto con las secretarías departamentales de agricultura, las cuales son capacitadas por medio del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura, para que aquéllas actúen como vasos comunicantes entre la población y el Ministerio.
- La Procuraduría General de la Nación, en el periodo 2001-2003, realizó capacitaciones en derechos humanos a funcionarios públicos de la misma identidad, de otras instituciones (personerías, defensorías del pueblo) y al público en general, aunque sin tratar específicamente el tema del DA.

Tal como puede apreciarse, no es notorio ningún esfuerzo que, desde el nivel central del Estado, se oriente hacia la concienciación acerca del DA. Casi sin excepción, los procesos formativos sobre derechos humanos brillan por su ausencia y las acciones pedagógicas, de acompañamiento o de capacitación, orbitan en torno a la inserción de las comunidades, territorios y recursos, a la apuesta económica que el Estado ha hecho para el sector agropecuario. Como ya se mencionó en los capítulos No. 5 y 6, semejante apuesta se estructura sobre el debilitamiento de la economía campesina familiar (y por tanto de la producción de alimentos y la soberanía alimentaria) y el fortalecimiento, anómalo, de sectores y actividades agroindustriales destinadas a la exportación en un marco, falsamente supuesto, de “libre competencia”.

Ahora bien, el presupuesto general de la nación no especifica recursos financieros cuya finalidad exclusiva sea la formación en derechos humanos (principalmente el DA).

El presupuesto, materializado en la Ley de Apropriaciones (Ley 1110 de 2006, para la vigencia 2007), incorpora en su Artículo No. 2 los rubros de destinación a las entidades nacionales que podrían, en teoría, realizar formación en derechos humanos y específicamente el DA.

Así, Acción Social y el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DanSocial) tienen rubros de asistencia directa a la comunidad; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el

⁸⁷ Agro Ingreso Seguro es un programa gubernamental lanzado, supuestamente, para proteger temporalmente a algunos productores (sobre todo los grandes) que se verán afectados por los acuerdos de libre comercio que impulsa el gobierno de Uribe Vélez.

La Banca de Oportunidades funge como un espacio de apertura al sistema financiero para quienes han sido excluidos de él a causa de sus limitaciones económicas.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tienen destinaciones presupuestales para divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano; la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Protección Social para asistencia técnica, divulgación, capacitación a funcionarios del Estado y asistencia directa a la comunidad; las Corporaciones Autónomas para gastos de funcionamiento y en algunos casos de inversión; etc.

Es importante señalar que de acuerdo a los artículos 339 y 346 de la Constitución Política de Colombia, los gobiernos deben elaborar un Plan de Desarrollo entre cuyos objetivos se incorporen estrategias de lucha contra la pobreza (la Ley de Apropriaciones arriba citada corresponde a dicho plan). En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se menciona, respecto a las poblaciones vulnerables, la realización de *“programas especiales de sensibilización para la promoción de empleo y la generación de unidades productivas de estas poblaciones” (...)* *“resulta importante articular el Sistema de protección social y fortalecer el componente de promoción social, que comprende el conjunto de acciones del Estado, la sociedad, la familia, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la privación y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, bajo un marco de corresponsabilidad.”*⁸⁸

Como puede notarse, el articulado del Plan Nacional de Desarrollo menciona una suerte de acciones de atención a la pobreza, pero sin explicitar específicamente, como una de sus prioridades, la formación en derechos humanos y la concienciación respecto al DA.

Volviendo a los rubros asignados por la Ley de Apropriaciones, desafortunadamente no es de acceso público, si es que existe, una discriminación presupuestaria (lo asignado Vs. lo ejecutado) que detalle la manera como fueron destinados los presupuestos erogados a estos organismos y programas específicos. Tampoco, qué tanto de ellos fue empleado exclusivamente en la promoción de los derechos humanos.

Como quiera que sea, la no destinación específica por parte del Estado de presupuestos cuya finalidad exclusiva sea la promoción integral de los derechos humanos, es bastante indicativa del nulo compromiso de aquél para con estos.

Sin programas pedagógicos en derechos humanos, de concienciación, o de generación de capacidades, amén de la no destinación presupuestal para esos fines, podemos concluir que no existe una política general del Estado colombiano en relación a la formación sobre el DA⁸⁹. De hecho, la formación promocionada es de tipo sectorial (por proyectos), de

⁸⁸ **Documento de expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.** Congreso de la República. Documento en formato PDF. p: 9. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND_2006_2010/TEXTO%20FINAL%20APROBADO.pdf

⁸⁹ Salvo los grandes esfuerzos realizados por el OBSAN, ni siquiera en la Academia (entendiéndose como educación superior) existe esa preocupación. En este espacio, los procesos pedagógicos y de intervención social no suelen escapar de la rigidez de los currículos y del trasfondo tecnocéntrico que los impulsa. A nivel local, varias de las acciones enumeradas (ReSA y las adelantadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) incorporan el apoyo de colegios u otros centros de educación primaria o secundaria.

corto alcance, con bajísima cobertura, y en torno a la capacitación sobre temas relacionados con el acceso a bienes, la productividad y la adecuación de la economía campesina a la lógica neoliberal.

CAPÍTULO X APOYO A LOS GRUPOS VULNERABLES

En principio, son varios los grupos o poblaciones vulnerables que deberían concitar, por parte del Estado, las leyes y la sociedad en general, una mayor atención; especialmente en lo relacionado con su derecho a la alimentación: niños y niñas, mujeres, adultos mayores, población en pobreza extrema, desplazados y desplazadas, población carcelaria, pueblos/comunidades indígenas y afro, y personas en minusvalía física y/o mental.

Infelizmente, el grueso de derechos de estas personas, grupos o comunidades, es violado sistemáticamente bien por el Estado (por acción u omisión) o por terceros (grupos armados ilegales, ETNs, sector empresarial colombiano, etc.)

Sin entrar en detalles, podrían enumerarse, a manera de ejemplo, algunos de los derechos que son conculcados a estos grupos (ver cuadro No. 14)

Cuadro No. 14. [Agentes agresores y derechos humanos comúnmente violados a grupos vulnerables de Colombia.](#)

GRUPO VULNERABLE	DERECHOS VIOLADOS	AGENTES DE LA VIOLACIÓN
Niños y niñas	A la alimentación. A la educación (Colombia es uno de los pocos países en donde la educación primaria no es gratuita).	Estado. Instituciones educativas privadas.
Mujeres	A la salud. Al trabajo e igualdad en la remuneración. A mayor participación en la vida pública y política. A la salud reproductiva y sexual.	Estado. Sector empresarial. ETNs. Instituciones de salud.
Adultos mayores	A la alimentación. A los beneficios de la seguridad social.	Estado. Instituciones privadas de salud.
Población en pobreza extrema	A la vivienda. A la alimentación. A la vida.	Estado. Instituciones privadas de salud.
Desplazados y desplazadas	A la tierra y el territorio. A la vivienda. A la alimentación. A la vida.	Estado. ETNs. Grupos armados.
Población carcelaria	A la alimentación. A vivir dignamente.	Estado.

	Al debido proceso.	
Pueblos indígenas y afro	A la tierra y el territorio. A la alimentación. A su autonomía y cultura.	Estado. ETNs. Grupos armados. Sector empresarial dedicado a la agroindustria.
Personas con minusvalía física y/o mental	A la alimentación. Al trabajo. A la salud.	Estado. Sociedad.

De una u otra manera, todos estos grupos gozan de algún grado de protección constitucional, referido casi siempre al derecho a vivir dignamente y ser amparado frente a las restricciones económicas y sociales de que puedan ser víctimas.

Un rápido panorama de la Carta Magna puede revelar varios artículos que hacen mención específica de estos grupos poblacionales y las garantías constitucionales derivadas: mujeres (artículos 40, 43 y 53), niños y niñas (44, 356), adultos mayores y población en extrema pobreza (46), personas en minusvalía física y/o mental (42).

Además, el artículo 13 de la Constitución se refiere genéricamente a la protección que el Estado debe dar a personas en “*circunstancia de debilidad manifiesta*”⁹⁰, lo cual, en conjunto con los demás artículos, brindan una estructura ético y normativa para la defensa del DA de estas personas.

En lo específico a la alimentación, por lo menos en su reconocimiento explícito como derecho, sólo se la alude en el caso de niños y niñas⁹¹. No obstante, en la medida que el Estado colombiano es signatario de diversos tratados y convenios internacionales en los que se explicita el DA, y en razón de la incorporación de estas normas al mandato constitucional a través del artículo 93 y el llamado “Bloque de Constitucionalidad” (ver capítulo No. 3), se puede afirmar que toda la población colombiana, incluyendo los grupos más vulnerables, tienen también reconocimiento de su DA.

⁹⁰ **Constitución Política de Colombia.** Artículo 13: “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

⁹¹ **Constitución Política de Colombia.** Artículo 44: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...) Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Desgraciadamente, los mandatos constitucionales o aquellos derivados de la incorporación de la normatividad internacional, no han derivado necesariamente en su realización práctica.

Tal ruptura entre lo normativo/ético y lo real/concreto, se manifiesta plenamente en la carencia de una política pública que se enfoque a la garantía de los derechos de los grupos vulnerables; mucho menos si se habla específicamente de la alimentación. Sin política pública y normatividad que le de vida, obviamente existen grandes restricciones presupuestales que, en el marco de la inversión o el gasto social, puedan ser específicamente destinadas a la garantía del DA de las personas más desfavorecidas.

Un elemento, aunque indirecto, que potencia la ruptura aludida, es el que para buena parte de la sociedad colombiana sea un “misterio” la tragedia humana escondida en el diario sobrevivir de quienes son víctimas de la exclusión social⁹². Buena parte de la responsabilidad de este ocultamiento recae en el Estado colombiano.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez se ha caracterizado, valga mencionarlo, por empeñarse en disimular la grave situación social, política y económica que padece el país.

Uno de los mecanismos utilizados es, precisamente, hacerse al control de los espacios y herramientas institucionales que permiten hacer el seguimiento estadístico a todas estas problemáticas: alteración de criterios de valoración estadística, ocultamiento de información, no planteamiento de metas e indicadores de seguimiento, manipulación de cifras, etc., son apenas algunas de las manifestaciones de dicha injerencia⁹³. Esto imposibilita, por ejemplo, que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) siquiera intente considerar hacer seguimientos, mapeos, diagnósticos de relación causal de los procesos de exclusión (como la inseguridad alimentaria), sugerir acciones, etc., en lo relativo al acompañamiento de los grupos vulnerables en Colombia.

Así las cosas, la exclusión continúa siendo regla y no se genera suficiente presión social para que el Estado instituya la políticas públicas debidas.

Como ya hemos visto, en vez de una política pública coherente con la obligación estatal de garantizar el DA a todos y todas, en Colombia existe una serie de programas o iniciativas que, con diferente grado de profundidad y compromiso, se enfocan a algunos de los grupos vulnerables.

Casi sin excepción, estas acciones (varias resumidas en el cuadro No. 9) son asistencialistas y coordinadas por instituciones cuyas funciones no son únicamente esas. Así, aunque

⁹² No debe olvidarse que cuando una sociedad dada advierte plenamente un problema de orden social y, en consecuencia, los impactos humanos que él genera, tal conocimiento deviene en mecanismo de presión social para que los Estados se vean obligados a estructurar una política pública que ataque la problemática denunciada.

⁹³ La forma como el gobierno manipula las cifras de pobreza y desempleo, por citar sólo dos casos, ya es de conocimiento nacional e internacional. Tal accionar ha sido tan desvergonzado, que dos directores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (César Caballero y Ernesto Rojas Morales) decidieron renunciar en su momento por esta causa.

existen algunas instituciones que en su quehacer tienen ejecutorias de tipo alimentario (como Acción Social con la población desplazada), el grueso de estas recae en el ICBF.

Tal como se insistirá en el capítulo No. 12, los impactos reales de estas medidas (coberturas reales, disminución del hambre, generación de capacidades) están lejos de ser dilucidados. A lo sumo, el Estado cita el número de “beneficiarios”, raciones dadas, etc., de estos programas, sin relacionar esta información con otra que puede ser importante para determinar si se hace o no lo suficiente: ¿cuántas son las personas que pertenecen a ese grupo vulnerable?, ¿cuántas las realmente beneficiadas?, ¿qué apoyos adicionales requieren para mejorar el impacto de las ayudas nutricionales?, ¿cuáles mejoras en la salud física y economía familiar son el resultado de las acciones alimentarias?, etc.

Para el caso de la población desplazada y a manera de ejemplo (de nuevo, ver capítulo No. 12), la no percepción de resultados positivos y la certeza de la desidia gubernamental, han conducido a que la propia Corte Constitucional impulse estrategias de seguimiento a la garantía de sus derechos humanos (incluida alimentación) y el compromiso estatal para con este grupo vulnerable. El seguimiento, que apenas comienza, sólo arrojará información hasta el año próximo.

Aquí cabe resaltar que de todos los grupos vulnerables (gracias a la presión social y la facilitación de la Corte Constitucional), quizás sea la población víctima de desplazamiento la única que a mediano plazo podrá “beneficiarse” de este tipo de monitoreo y fiscalización de las obligaciones que para con ella tiene el Estado.

En lo que tiene que ver con los mecanismos de queja o reparación, que eventualmente pudiesen interponer los grupos vulnerables ante la no garantía de su DA, son, en términos escuetos, prácticamente inexistentes.

Casi todo lo fallado ha sido gracias a la Corte Constitucional, por intermedio de Sentencias. Y salvo las acciones de tutela, los derechos de petición (que solicitan el suministro de información) y las acciones populares, se adolece de mecanismos jurídicos que puedan ser exitosos para la exigibilidad de ese derecho.

En el caso de la Acción de Tutela, para el asunto que nos compete, suele interponerse cuando se trata de ordenar el cumplimiento de una orden judicial que obliga al pago de alimentos a menores de edad. Las acciones populares, en la medida que se relacionan con la exigibilidad de derechos colectivos, han sido poco efectivas (en un medio político/jurídico adverso al reconocimiento de los mismos) para concretar, por parte del Estado, la garantía del DA.

Resaltando que urgen desarrollos legislativos, judiciales/jurisprudenciales o administrativos adicionales, algunos logros o antecedentes dirigidos a concretar acciones de queja y justiciabilidad son resumidos, muy someramente, en el cuadro No. 15.

Cuadro No. 15. Ejemplos de fallos favorables a grupos vulnerables en Colombia y que amparan el DA.

GRUPO VULNERABLE ALUDIDO	MECANISMO, FALLO O SENTENCIA	DICTAMEN
Población carcelaria	Corte Constitucional: Sentencia T-714 de 1996	La población reclusa debe recibir, de las autoridades carcelarias, una alimentación digna, suficiente, de calidad y con las medidas de higiene necesarias.
Desplazados y desplazadas	Corte Constitucional: Sentencias T-025 de 2004, SU-1150 de 2000, T-740 de 2004	El Estado debe atender con prontitud las necesidades (entre ellas alimentación) de estas personas.
Desplazados y desplazadas	Corte Constitucional: Sentencia T-740 de 2004	No debe suspenderse la ayuda alimentaria a personas desplazadas no registradas en el Sistema Único de Registro de esa población.
Niños y niñas	Corte Constitucional: Sentencia C-157 de 2002	Los niños(as) hijos(as) de mujeres privadas de libertad pueden permanecer junto a sus madres (y ser lactados) en los centros de reclusión (si ella es considerada una "cuidadora confiable").
Niños y niñas	Corte Constitucional: Sentencia C-092 de 2002	Frente a acreedores o derechos patrimoniales de terceros, las obligaciones alimentarias para con los menores de edad prevalecen.
Niños y niñas	Corte Constitucional: Sentencias C-657 de 1997, C-1064 de 2000, C-984 de 2002, C-237 de 1997, C-338 de 2000	Se garantiza la pensión alimentaria a niños y niñas por parte de las personas responsables de su cuidado.
Pueblos indígenas	Corte Constitucional:	El derecho a la subsistencia

	Sentencia SU-510 de 1998	(entre otros) debe recibir protección inmediata.
Pueblos indígenas	Corte Constitucional: Sentencia T-007 de 1995	Los DESC son reconocidos como derechos fundamentales para los pueblos indígenas.

Debemos finalizar mencionando que por el momento se carece de una sistematización de las reclamaciones (y sus resultados); así como de los desarrollos judiciales o legales, y las consecuencias prácticas en términos de la realización del DA, de acciones como las adelantadas por la Corte Constitucional.

CAPÍTULO XI CATÁSTROFES NATURALES Y PROVOCADAS POR EL HOMBRE

La historia humana y planetaria ha llegado a un punto en el que prácticamente ningún desastre, incluyendo casi todos los naturales, puede explicarse sin reconocer la responsabilidad, en su causalidad, de nuestra propia especie. Y son denominados “desastres”, por lo menos en principio, porque desde nuestra mezquina mirada antropocéntrica conllevan terribles aflicciones para el ser humano.

Dentro del sinnúmero de tragedias que los desastres pueden legar a la humanidad se encuentran la muerte por hambre, diversos grados de privación alimentaria no necesariamente letales, la destrucción de fuentes alimentarias y el daño a los recursos naturales o sustratos biogeográficos/ecológicos que sustentan el proceso alimentario de las comunidades.

Así, las sequías e inundaciones, como ejemplos de cataclismos de origen natural, se relacionan con la pérdida de cultivos y animales domésticos, los terremotos con la destrucción de sistemas hídricos y de comunicaciones, el cambio climático con la alteración del patrón de lluvias, las invasiones de langostas con la pérdida de cultivos de subsistencia, etc.

En el caso de los desastres de origen antrópico (más allá de que muchas de las calamidades naturales son la respuesta a daños causados al medio ambiente por parte del hombre), la deforestación masiva y la destrucción de hábitats, la contaminación de aguas, los incendios deliberados o accidentales, la sobreexplotación de los suelos, las guerras, las condiciones de insalubridad, por citar sólo algunos, se relacionan también con amenazas a la alimentación de las personas.

Colombia, por supuesto, no es invulnerable a tales desastres y amenazas.

Sabiendo que, en el contexto de este informe, los párrafos siguientes son apenas una aproximación inicial al análisis de la interdependencia entre los desastres que ocurren en Colombia y las amenazas al proceso alimentario de sus gentes, nos permitiremos plantear algunos aspectos que nos parecen relevantes.

Institucionalmente hablando, el ámbito encargado del manejo de los desastres en Colombia es la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres (DGPAD), dependencia a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

La DGPAD es fruto de un largo camino normativo (ver cuadro No. 16) que al día de hoy permite afirmar, desde el Estado, que el país cuenta con un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)

Cuadro No. 16. Antecedentes normativos para el manejo de desastres en Colombia⁹⁴.

RANGO JURÍDICO	NÚMERO Y FECHA DE EXPEDICIÓN	ASUNTO
Ley	9, del 24 de enero de 1979	Creación del Comité Nacional de Emergencias. Primera reglamentación sobre el manejo de desastres.
Ley	46, de 1988	Se crea y organiza el SNPAD. Se revive el Fondo Nacional de Calamidades.
Decreto-Ley	919, de 1989	Reglamenta la Ley 46 de 1988 y crea la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (ONPAD).
Decreto	1680, del 3 de julio de 1991	Se traslada la ONPAD al Ministerio de Gobierno (luego Ministerio del Interior).
Decreto	2035, del 3 de julio de 1991	Se cambia el nombre de la ONPAD por el de Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres
Decreto	0372, de febrero 26 de 1996	En el Ministerio del Interior se establece la Dirección General Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres.
Decreto	2546, del 23 de diciembre de 1999	La Dirección General Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres abrevia su nombre a Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres.
Decreto	093, de enero 13 de 1998	Se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD)
Decreto	2546, del 23 de diciembre de 1999	Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres (DGPAD)

En síntesis, las funciones de la DGPAD consisten en ayudar a consolidar el SNPAD al ser el coordinador del mismo, agenciar la articulación de los entes locales y regionales que sean relevantes, prevenir los riesgos vinculados con los desastres naturales, atender prioritariamente las áreas vulnerables, propiciar la participación de la sociedad civil y el

⁹⁴ Tabla elaborada con base en información contenida en la página electrónica de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. <http://www.dgp.ad.gov.co/entidad/infogeneral.htm> [Consulta: 29/X/07]

sector privado en la gestión de los riesgos, introducir la gestión de los riesgos en los planes de desarrollo, reaccionar inmediatamente en caso de desastres, y propiciar la cooperación internacional durante la prevención o atención de desastres.

Es importante reconocer que nos es imposible por el momento valorar con certeza si las tareas desarrolladas en el marco del SNPAD (especialmente las de prevención y atención inmediata luego de las emergencias), han posibilitado la generación de capacidades al interior de los colectivos humanos; especialmente en los grupos más vulnerables. Capacidades que, lógicamente, deben ir más allá de orientar o propiciar la reacción oportuna de quienes se hallan en situación de emergencia para, además, trascender hacia un mejoramiento de las condiciones de vida y posibilidades económicas de las comunidades en riesgo.

Entre las acciones desarrolladas por el SNPAD se encuentran algunas de tipo alimentario, en su mayoría encaminadas a la atención de emergencia. El año pasado, por ejemplo, a través del Fondo Nacional de Calamidades, el SNPAD destinó más de 3.900 millones de pesos como ayuda alimentaria para quienes fueron víctimas de los desastres en ese año. Dicho valor equivalió al 11.4 % de los apoyos económicos totales que en 2006 dio el Fondo a los afectados.

Como puede apreciarse en el cuadro No. 17, durante el periodo 2000 – 2006 la proporción de recursos económicos agenciados que terminaron siendo destinados como ayuda alimentaria fluctuó entre el 11 y el 31 %.

Cuadro No. 17. Recursos económicos destinados a la alimentación de emergencia y población afectada por los desastres. Lapso 2000-2006⁹⁵.

AÑO	RECURSO ECONÓMICO PARA ALIMENTACIÓN (EN PESOS)	RECURSOS ECONÓMICOS PARA ALIMENTACIÓN COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS RECURSOS (%)	POBLACIÓN AFECTADA POR LOS DESASTRES
2000	944.412.786	29.6	468.369
2001	482.013.285	19.3	205.189
2002	757.104.826	30.9	343.149
2003	1.526.672.150	27.2	436.052
2004	2.918.721.200	27.9	851.276
2005	6.192.025.800	21.9	1.103.612
2006	3.922.306.500	11.4	710.709

⁹⁵ Datos procesados con base en los consolidados anuales de las declaratorias de desastre y calamidad, de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. En: http://www.dgpad.gov.co/acerca/antencion_emer.htm [Consulta: 29/X/07]

Cabe señalar que no existe, necesariamente, una relación directamente proporcional entre el número total de las personas afectadas por los desastres y el monto de los recursos económicos destinados como ayuda alimentaria. Sin que podamos por el momento analizar más en detalle esta situación, una explicación podría ser que las manifestaciones y contextos de los desastres varían de tal forma⁹⁶, que no en todos los casos la ayuda alimentaria se hace necesaria o es requerida en igual cantidad.

Ahora bien, resalta que el SNPAD se enfoca primordialmente a la prevención y atención de desastres naturales. De hecho, en el 2006, del total de emergencias atendidas por el SNPAD (1046 casos), las de origen antrópico no superaron el 0.7 %.

Aun cuando es difícil determinar a cabalidad la causalidad inmediata de varias de las emergencias atendidas⁹⁷, el registro estadístico de la DGPAD es muy claro al mostrar que en ningún momento se consideran catástrofes originadas, por ejemplo, en la dinámica del conflicto interno.

Frente a este punto el Estado puede argumentar que para situaciones como esa se ha dispuesto de otros ámbitos y estrategias de apoyo; valga el caso, las encabezadas por Acción Social respecto a la población desplazada.

Sin embargo como ya se comentó en el capítulo No. 10 y se complementará en el No. 12, dichos programas tienen crasas deficiencias explicadas por la indolencia estatal frente a esos grupos vulnerables y la catástrofe sufrida por ellos.

Llegado este punto podríamos resumir enfatizando que el Estado colombiano ha tomado una serie de pasos importantes hacia la consolidación de una estrategia de intervención frente a los desastres y emergencias de tipo natural. Esta no se limita a lo operativo una vez las calamidades se han producido, sino que también considera aspectos de prevención, alertas tempranas, manejo de riesgos y cooperación.

La preeminencia que tienen los desastres naturales en el marco del SNPAD es tal, que Colombia ya viene adoptando medidas frente a las amenazas que enfrenta el país (ver cuadro No. 18) a consecuencia del cambio climático del planeta⁹⁸.

Se espera que frente a los riesgos advertidos, muchos de los cuales se relacionan con potenciales restricciones alimentarias en diversas zonas del país, las acciones estatales sean impulsadas con una amplia participación de la sociedad. Esto significa que desde el mismo proceso de diagnóstico de riesgos, Colombia entera debe ser involucrada en la estrategia de acción contra el cambio climático y, a su vez, contar con la posibilidad de

⁹⁶ Por ejemplo: magnitudes y tipos de los desastres, cantidad de personas afectadas, niveles de destrucción sobre recursos productivos y alimentarios, capacidad de resiliencia inmediata por parte de las víctimas, velocidad de llegada de auxilios no institucionales, etc.

⁹⁷ Valga el caso de los “incendios”.

⁹⁸ Una de ellas es la formulación del Proyecto Nacional de Adaptación al Cambio Climático por parte de varias instituciones gubernamentales.

intervenir crítica y constructivamente en el propósito de conminar al Estado a abandonar todas aquellas políticas que sean contraproducentes con aquél objetivo⁹⁹.

Cuadro No. 18. Amenazas sobre Colombia a consecuencia del cambio climático¹⁰⁰.

FENÓMENO	ZONAS AFECTADAS	ALGUNAS CONSECUENCIAS
Incremento de lluvias	Golfo de Urabá, oriente antioqueño, Arauca, occidente de Casanare, Amazonía, Vichada, oriente de Meta.	Inundaciones, pérdida de cultivos y especies domésticas útiles para la alimentación humana, hambre.
Disminución de las lluvias	Caquetá, piedemontes de Arauca y Casanare, norte de Norte de Santander, noroccidente de Antioquia, oriente de Vaupés, occidente de Amazonas, norte de Bolívar.	Escasez de agua, pérdida de cultivos y mortandad animal, hambre.
Aumento de la temperatura	Páramos de Chingaza, zonas de alta montaña como el Parque del Cocuy y Sierra Nevada de Santa Marta. Sur de Antioquia, Noroccidente de Caldas, Vichada, centro y oriente de Meta, La Guajira.	Destrucción de los nevados y páramos como fuentes de riqueza hídrica, reducción de los niveles de agua en depósitos naturales (lagunas, lagos) y artificiales (jagüeyes, presas).
Aumento en los niveles del mar	Litorales Atlántico y Pacífico.	Inundaciones y pérdida de superficie terrestre, reducción de la biodiversidad, desplazamiento, hambre, daño a las fuentes de agua dulce.
Sequías	Costa Atlántica.	Escasez de agua, pérdida de cultivos y mortandad animal, hambre.
Incendios forestales	Región Caribe, valles	Pérdida de biodiversidad,

⁹⁹ Por ejemplo: la destrucción de hábitats por parte de las ETNs madereras, energéticas, mineras; los afanes gubernamentales de poner en manos privadas el control de los recursos hídricos; la vulneración de la seguridad y soberanía alimentaria de la mano del Estatuto Rural, el TLC y los agrocombustibles, etc.

¹⁰⁰ Tabla elaborada con base datos contenidos en: PNUD, IDEAM, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. **Reflexiones sobre el clima futuro y sus implicaciones en el desarrollo humano en Colombia**. Bogotá. 2007.

	interandinos, orientales, naturales.	llanos parques	daño a cultivos, reducción de la oferta de alimentos, contaminación.
Desertificación	Región (especialmente departamentos Atlántico, La Córdoba, Sucre, Santander, Boyacá, de Santander, Nariño, Huila.	Caribe de Guajira, Cesar), Norte Cauca,	Reducción del suelo apto para las labores agrícolas, mortalidad animal y vegetal, migración humana.

Pero así como se nota cierta preocupación por prevenir y atender las calamidades naturales, ante los desastres de origen antrópico, especialmente los relacionados con el conflicto interno, la actitud estatal y social ha sido ambivalente pues transita desde la anomia para con los afectados (el caso ya citado de la población desplazada), pasando por la perversión del sentido de la ayuda humanitaria/alimentaria, hasta, incluso, su permisividad o relación causal con la emergencias mismas¹⁰¹.

Tratemos de ilustrar brevemente lo afirmado en el párrafo anterior.

No han sido pocos los reportes en la historia reciente de Colombia denunciando el uso de las ayudas alimentarias cómo arma política o militar. En 2004, por ejemplo, el hoy senador Gustavo Petro revelaba ante el Congreso que en algunos lugares de la geografía nacional, los grupos narcoparamilitares distribuían ayuda alimentaria de origen estatal al tiempo que hacían proselitismo a favor del presidente de la república¹⁰².

Hace apenas unas semanas, en el marco electoral para corporaciones públicas locales y regionales, la Misión de Observación Electoral de la OEA recibió muchas quejas de la comunidad en el sentido de que las ayudas alimentarias de programas como Familias en Acción o del ICBF, que son controladas por el Estado, estaban siendo utilizadas para presionar el voto a favor de algunos candidatos¹⁰³.

A manera de herramienta militar, tanto el Estado colombiano como los grupos irregulares han sido denunciados públicamente por implementar bloqueos alimentarios contra la población civil, bajo el supuesto de que dicha estrategia asfixia logísticamente a los grupos armados rivales. Tales hechos, presentados (o presentes) en diversas zonas de Colombia,

¹⁰¹ Desde el punto de vista inobjetable de las víctimas, existen otro tipo de desastres de tipo antrópico en los que, muchas veces, interviene el propio Estado: proyectos hídricos que atentan contra las comunidades, sus recursos y territorios; contaminación de aguas y destrucción de fuentes alimentarias a consecuencia de la fumigación en la lucha contra las drogas; polución ambiental por parte de los proyectos mineros, etc. Estas, y más, situaciones que se dan en Colombia.

¹⁰² Intervención del Representante Gustavo Petro ante el Congreso de la República. Bogotá. 1/IX/2004.

¹⁰³ **Misión de Observación de la OEA considera que no hay plena libertad para votar en algunas regiones.** El Tiempo. Edición Digital. Bogotá. 23/X/2007. En: http://www.eltiempo.com/politica/2007-10-23/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3777891.html [Consulta: 27/X/07]

han causado severas restricciones alimentarias a las comunidades sitiadas y son, por supuesto, violatorios de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra (ver cuadro No. 3)

Particularmente preocupante es el hecho de que se haya convertido en una estrategia militar por parte del Estado (en la que muchas veces ha actuado, según los denunciantes, en unión al narcoparamilitarismo), contraviniendo todas sus obligaciones no sólo frente al DA sino también respecto a las normatividades internacionales¹⁰⁴. Obviamente, la emergencias alimentarias generadas por este accionar no son atendidas por organismos como la DGPAD, pues ello iría en contracorriente del objetivo militar del momento.

Como quiera que sea, estas páginas han servido para mostrar que Colombia es un país que está altamente expuesto a que sus posibilidades alimentarias sean amenazadas y reducidas por los desastres naturales o antrópicos.

En el caso de los naturales, hemos evidenciado que hay cierto grado de preocupación estatal para anticiparse y actuar frente a ellos. En ese sentido, el componente de apoyo alimentario ha sido uno de sus ejes de acción. No queda claro, sin embargo, los impactos generados en términos de la creación de capacidades y su articulación a una estrategia de lucha coherente contra la pobreza y la exclusión social.

En lo atinente a los desastres de carácter antrópico, el papel del Estado ha sido muy pobre e, incluso, es copartícipe en su generación. Tal situación, extendida de una u otra manera por toda la geografía nacional, no ha concitado, por supuesto, las más mínimas preocupaciones por parte del Estado mismo y la sociedad en su conjunto. Dado que esta situación se relaciona con la dinámica de guerra que arrasa al país y por el afán de las máximas instancias de poder de insertar nuestra economías, gentes y territorios, a la vorágine de la globalización neoliberal, la prevención y atención de este tipo de desastres no podrá adquirir su debida importancia si la sociedad en su conjunto no es capaz de conminar al Estado a revertir el actual estado de cosas. Realidad que, como ocurre con los desastres naturales, terminan afectando a las poblaciones más vulnerables y restringiendo el goce de sus derechos; entre ellos el de la alimentación.

¹⁰⁴ Algunos ejemplos de los bloqueos alimentarios pueden ser consultados en los siguientes reportes electrónicos: **Nuevos bloqueos alimentarios en el Catatumbo**. International Peace Observatory. 5/II/2007. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article227> [Consulta: 14/XI/07]; IPC. **Los indígenas de Antioquia: entre la exclusión y la resistencia**. Actualidad Étnica. 27/VIII/2007. En: <http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=5810> [Consulta: 14/XI/07]; **CIDH expresa preocupación por la situación de los derechos humanos en Colombia**. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 16/VI/2006. En: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2006/16.06esp.htm> [Consulta: 16/XI/07]

CAPÍTULO XII

VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

Correspondiendo a la carencia en Colombia de una política pública coherente con la promoción y garantía del DA, no existen mecanismos específicos de monitoreo que permitan hacer seguimiento al nivel de garantía de ese derecho. Tampoco es evidente el deseo de plantear metas o puntos de referencia significantes, que demuestren la voluntad estatal de alcanzar, progresivamente, mejoras en la situación alimentaria del país¹⁰⁵.

Dicha carencia, expresada también en la inexistencia de normativas e instrumentos pertinentes, hace imposible valorar, tal como están las cosas, los impactos, las estructuras (administrativas y operativas), los presupuestos, las ejecuciones fiscales, la generación de capacidades conexas con la promoción del DA, etc., de los programas gubernamentales que fungen como políticas favorables al derecho que tienen los colombianos y colombianas de alimentarse dignamente.

Tales limitantes no se circunscriben únicamente a la alimentación y, más bien, son una constante para todos los demás derechos humanos.

El único esfuerzo estatal reconocible, relacionado con ampliar el margen de comprensión sobre la situación del DA o el derecho mismo, se circunscribe a lo adelantado por la Defensoría del Pueblo en el sentido de precisar normativamente el contenido del DA y su nivel de aprehensión jurídica en la Constitución Nacional, los tratados internacionales firmados por Colombia, y la jurisprudencia relacionada.

El producto de este propósito fue la publicación del libro “El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales”¹⁰⁶. Indudablemente el texto en cuestión es resultado de un ambicioso ejercicio de análisis teórico cuya finalidad, relativamente exitosa, ha sido estructurar un documento guía en torno al contenido del DA, los niveles de obligación que le competen a los Estados, y los ámbitos jurídicos locales que se relacionan con la disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos.

Así las cosas, la Defensoría elaboró un insumo muy importante que sirve de referencia para quienes están interesados en profundizar sobre los elementos constitutivos del DA y su interpretación a la luz de la normatividad colombiana.

Ahora bien, algo muy distinto es que un esfuerzo tan importante como el mencionado haya incidido positiva y proactivamente hacia la estructuración de una política pública coherente con el DA o, por lo menos, se haya concretado su utilización en el diagnóstico certero de la realidad alimentaria del país. En ese sentido, aunque eran algunos de los beneficios esperados por la propia Defensoría, la construcción de referentes, indicadores de seguimiento o dinámicas de exigibilidad judicial y política, no han sido posibles llevarlos

¹⁰⁵ A lo sumo, los únicos puntos de referencia que considera el Estado respecto a la garantía del DA, son los expuestos en la minimalista meta No. 1 de los Objetivos del Milenio; meta que como ya vimos en el capítulo No. 8, está aún muy lejos de ser alcanzada.

¹⁰⁶ Defensoría del Pueblo. **El derecho a la alimentación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales**. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2006.

a efecto; de hecho, hasta donde tenemos conocimiento, el gobierno nacional ni siquiera lo ha contemplado.

Otro esfuerzo (que en honor a la verdad no puede ser considerado un mecanismo de seguimiento, impulsado por el propio Estado, a la realización del DA) lo constituye la ENSIN 2005. En esencia, este estudio, realizado en el año 2005 junto con la “Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2005”¹⁰⁷, da cuenta de la situación nutricional de la población colombiana basándose, para ello, en datos de tipo antropométrico, bioquímico, de ingesta dietética, actividad física y de la percepción que tienen los hogares acerca de su seguridad/inseguridad alimentaria.

Si bien la elaboración de la ENSIN 2005 ha brindado algunos indicios sobre el estado nutricional de la población colombiana, dicho instrumento adolece de una mirada crítica respecto a la situación encontrada y su conexidad con la ausencia de política pública, las desigualdades sociales, los daños a la economía campesina, etc. Otra limitante del estudio es que a pesar de haberse intentado precisar regionalmente la situación alimentaria de los(as) pobladores(as), en algunos lugares las pesquisas no encontraron representatividad en términos de las muestras poblacionales requeridas.

Desafortunadamente la ENSIN 2005, a pesar de haber evidenciado preocupantes datos sobre la situación nutricional colombiana, no ha tenido ninguna repercusión a nivel estatal en el sentido de atender, bien con la implementación de una política pública o las medidas de emergencia del caso, la grave crisis alimentaria del país¹⁰⁸. Por el momento el estudio mencionado no pasa de ser un elemento de referencia estadística cuya utilidad será algo mayor una vez se pueda replicar, con ánimo comparativo, antes de finalizar el presente lustro.

Es también importante señalar que el ICBF, a partir del 2005, viene fortaleciendo el Sistema de Seguimiento Nutricional, que busca identificar en periodos cortos de tiempo los cambios del estado nutricional de quienes se benefician de los programas del Instituto. Al día de hoy, el seguimiento se hace en los Hogares Infantiles, los Hogares Comunitarios de Bienestar, los programas de Recuperación Nutricional y los Hogares Sustitutos. Como era de esperarse, el seguimiento, restringido por la dinámica asistencialista que le da vida, se limita sólo a los niños de escasos recursos que asisten a esos programas.

En el caso del Ministerio de la Protección Social, este tampoco cuenta con un Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) que permita hacer seguimiento de la situación nutricional del país. De hecho, éste fue desmontado desde 1994 y hoy los datos sobre el tema dependen de lo que puedan recopilar las quinquenales Encuestas de Demografía y Salud, la última de las cuales se realizó simultáneamente con la ENSIN 2005.

¹⁰⁷ Profamilia. Op. cit. No. 68.

¹⁰⁸ Crisis que ya fue puesta en evidencia en este informe al valorar la situación nutricional del país; como ya se vio, entre las fuentes de información utilizadas, estuvo la propia ENSIN 2005.

Debe ser resaltado que si se carece de la voluntad estatal para dar un seguimiento juicioso de la situación alimentaria de la generalidad poblacional del país (que no sólo mire las realidades nutricionales per se sino que también evalúe la política pública, incluyendo sus impactos, debilidades, fortalezas, presupuestos y niveles de realización), nada mejor puede decirse cuando se trata de determinar el monitoreo del grado de vulneración alimentaria de las poblaciones más desfavorecidas.

Así, por ejemplo, no existe ningún estudio impulsado por el Estado que dé cuenta de la situación alimentaria de los pueblos indígenas y afros que habitan el territorio colombiano. Mucho menos de otras poblaciones con mayor o igual estado de vulnerabilidad: población en extrema pobreza, discapacitados, población carcelaria, adultos mayores, víctimas de desplazamiento forzado, etc.

Para este último caso, de por sí una tragedia nacional, los pocos seguimientos a la situación alimentaria de la población desplazada han corrido fundamentalmente por cuenta de instituciones no estatales: Programa Mundial de Alimentos, Comité Internacional de la Cruz Roja, Organización Panamericana de la Salud, Comisión Europea, entre otros¹⁰⁹.

De hecho, dada la irresponsable actitud estatal frente a la situación humanitaria de los(as) desplazados(as), recientemente la Corte Constitucional emitió el Auto 109/2007 mediante el cual se viabilizan varias de las acciones de la “Comisión de Seguimiento a la Política Pública

sobre Desplazamiento Forzado”, iniciativa que, en el marco de la Sentencia T 025 de la misma Corte, busca precisar el grado de vulneración en esta población de varios de sus derechos (incluso alimentación)¹¹⁰ mediante el uso de una amplia gama de indicadores elaborados por diversos especialistas. Cabe resaltar que la implementación de este monitoreo, que apenas comienza, es el resultado de las presiones hechas ante la Corte por parte de la propia población desplazada, sus representantes u organizaciones defensoras de los derechos humanos. En ningún momento es producto de la voluntad del actual gobierno por siquiera conocer la tragedia humanitaria que asfixia a más de tres millones de personas que, al interior del país, se encuentran en situación de desplazamiento.

Ahora bien, que el propio Estado sea incapaz de impulsar la vigilancia y seguimiento a sus programas o planes orientados al tema alimentario no significa, necesariamente, que otros ámbitos no conceptúen sobre ellos. Hace cuatro años, por ejemplo, al intentar

¹⁰⁹ Programa Mundial de Alimentos. Op. cit. No. 78; Programa Mundial de Alimentos y Comité Internacional de la Cruz Roja. Op. cit. No. 77; Programa Mundial de Alimentos, Comisión Europea y Organización Panamericana de la Salud. Op. cit. No. 79.

¹¹⁰ Ver: Corte Constitucional. **Sentencia T 025**. Bogotá. 22/I/04. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>; y, **Auto 109 de 2007**. Bogotá. 4/V/07. Disponible en: http://www.codhes.org/Info/AUTO%20109-2007%20_2_.pdf

determinar las debilidades del ya finalizado PNAN¹¹¹, varios especialistas encontraron que, como “política pública”:

- Estaba completamente desarticulado del resto de programas sociales y no tenía ningún grado de relación con las políticas agrarias impulsadas por el Estado.
- Se caracterizaba por la notoria descoordinación de las actividades y las instancias administrativas encargadas de ejecutarlas.
- Trataba de desarrollarse en un ambiente generalizado de corrupción, violencia e inseguridad, limitándose así los impactos de los programas.
- No gozaba de equidad a la hora de distribuir y ejecutar los recursos destinados para él.
- Carecía de continuidad y compromiso por parte de todos los sectores involucrados.

Estas dificultades, lejos de haber desaparecido, están muy acentuadas hoy en día pues, como se ha insistido, los programas alimentarios patrocinados por el gobierno central distan mucho de ser considerados “política pública”. Es más, a la fecha ni siquiera se ha dado a conocer una propuesta que brinde continuidad al endeble PNAN.

Volviendo a la inexistencia de normatividades y mecanismos estatales de seguimiento, que por ausentes están aún más lejos de construirse desde una perspectiva de derechos, eso es un indicio de la evidente despreocupación estatal por los derechos humanos y, particularmente, por los económicos, sociales y culturales, de los que el de la alimentación ocupa un lugar preeminente.

No obstante para la sociedad civil, así como para algunas organizaciones y procesos sociales, el monitoreo de la realización del DA se está convirtiendo en un asunto que genera cada vez mayor interés. En parte gracias al conocimiento de novedosas herramientas, métodos y propuestas de seguimiento generadas en varios ámbitos internacionales, o por la necesidad imperiosa de incidir mayormente en la construcción de política pública favorable, ampliando a su vez las posibilidades de incidencia política y jurídica.

Sirva como ejemplo de lo dicho el ejercicio que ha significado la elaboración de este informe. Gracias al concurso de varias organizaciones, algunas vinculadas directamente a la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (especialmente a la Campaña Nacional por el Derecho a la Alimentación), por primera vez en el país se está poniendo en discusión un instrumento que brinda suficientes elementos para que, desde los procesos sociales, se haga observancia del papel desempeñado por quienes son responsables de velar por el DA.

¹¹¹ Ortiz, María del Rocío et. al. **Identificación de las barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos**. Rev. Panam. Salud Pública. Washington. Vol. 4 No. 3. IX/2003. En: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892003000800005&lng=pt [Consulta: 5/III/07]

Aun cuando es un proceso que apenas inicia, el instrumento sugerido por FIAN Internacional y que sirve de base para el presente estudio, ha concitado mucho interés por su relativa sencillez en lo que respecta a saber qué información se necesita para dar seguimiento al nivel de compromiso estatal con el DA.

La “relativa sencillez” no implica necesariamente que toda la información sea accesible para los evaluadores. Más bien se refiere a que con dicho insumo las personas y comunidades están en la capacidad de considerar más ampliamente, en todas sus dimensiones y grados de complejidad, los distintos aspectos que deben ser objeto de monitoreo a la hora de evaluar la realización o no del DA.

Al conocimiento de esta nueva herramienta se suma, además, el interés generado por monitorear el grado de realización de las “Directrices Voluntarias” en el marco (ya no exclusivamente de lo sugerido por FIAN) de los “Métodos Prácticos para darle Seguimiento al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada”¹¹², los cuales han sido sugeridos por la FAO a través de la Unidad del Derecho a la Alimentación.

Como quiera que sea, los incipientes esfuerzos por monitorear la política pública relacionada con el DA y/o el nivel de garantía del propio derecho, reconocen que todos estos métodos e instrumentos lejos de excluirse se complementan, debiendo ser adaptados a las particularidades regionales y nacional para, así, dar a futuro una visión más completa y exacta de las problemáticas analizadas.

¹¹² Aunque el documento base de los “Métodos” aún está siendo consolidado por la FAO, sus borradores han servido para que algunas organizaciones sociales colombianas los utilicen en sus propósitos de dar unas primeras miradas al estado del DA en el país.

CONCLUSIONES

De los dos primeros capítulos

Sin duda, las DV constituyen una guía apropiada para que, progresiva pero ineludiblemente, los Estados cumplan con sus obligaciones respecto al DA. Así mismo, pueden ser una herramienta eficaz en manos de los titulares del derecho, con el fin tanto de monitorear el compromiso estatal frente a ese derecho, como de cualificar los procesos de concienciación, incidencia y creación de capacidades para la exigibilidad del DA.

De la Directriz No. 1.

Dudosamente se puede afirmar que Colombia goza de una sana y limpia democracia. La actual situación de violencia social, política y económica, de larga data en la historia nacional, es un serio obstáculo para la realización del estado de derecho y, de paso, la garantía plena de los derechos humanos entre los que se destaca el de la alimentación; uno de los más conculcados en el país.

De la Directriz No. 3.

A pesar que el Estado colombiano ha sido signatario de diversos instrumentos internacionales que directa o indirectamente avalan el DA, y no obstante, también, haber incorporado esos compromisos en la normativa constitucional, nuestro país carece de una estrategia, expresada en políticas públicas coherentes, hacia el cumplimiento íntegro de sus obligaciones con ese derecho.

A lo sumo, el accionar del Estado se ha limitado a la puesta en marcha de una serie de programas de corte asistencial, ampliamente criticados por su insuficiencia, falta de cobertura, desprotección de algunos grupos vulnerables e imposibilidad para propiciar la participación y generación de capacidades en la población beneficiaria.

La incapacidad del Estado para estructurar, en conjunto con la sociedad, una estrategia coherente que corresponda a todas y cada una de sus obligaciones para con el DA, se explica por la falta de voluntad política y la negativa a adoptar los cambios estructurales necesarios (sociales, políticos y económicos).

De la Directriz No. 4.

Actualmente y contrario al mandato constitucional, el Estado desestimula la producción de alimentos para consumo interno (a cargo principalmente de la economía familiar campesina), al tiempo que favorece una política rural favorable al gran sector agroindustrial y exportador.

Entre las estrategias utilizadas para vulnerar la vocación productiva del campesinado están: la interposición de grandes limitantes para el otorgamiento de créditos al pequeño campesino; el condicionamiento de los préstamos o demás ayuda, a la vinculación del campesino y su entorno a “proyectos productivos” cónsonos con las actividades económicas auspiciadas por el Estado; la incorporación forzada del campesinado a dinámicas de libre comercio que vulneran sus tradicionales relaciones de intercambio; la desprotección estatal al derecho de las comunidades rurales a su tierra, territorio y recursos que en ellos se encuentran.

De la Directriz No. 8.

Contrario al sentido de progresividad de las obligaciones y acciones del Estado para con el DA, en Colombia, en lo referente al acceso de la población rural a un recurso tan importante como la tierra, se transita actualmente por una contra reforma agraria.

Esta, además de establecer grandes obstáculos para que el campesinado no acceda a ese recurso, ha mutado recientemente a través del EDR, a una política abiertamente lesiva de los intereses de la población rural, lo cual permitirá, entre otros atropellos, la expropiación de predios y querencias de la población desplazada por el conflicto interno. Tal amenaza, ya convertida en Ley, indudablemente acrecentará el despojo y la concentración de la tierra en cada vez más pocas manos.

En el marco constitucional existe una normativa general que obliga al Estado a proteger los recursos naturales, entre ellos el agua y el germoplasma.

Desafortunadamente, el actual gobierno viene implementando una serie de medidas orientadas tanto a la cesión de esos recursos al interés privado, como a la incorporación en nuestro medio de organismos genéticamente modificados con los consabidos riesgos ecológicos, pérdida de biodiversidad, y sujeción del campesinado a los intereses de las ETNs.

El actual gobierno ha impedido que la sociedad colombiana debata propuestas alternativas de desarrollo rural, construidas desde las propias organizaciones campesinas, indígenas y afro, con el evidente propósito de evitar que puedan obstaculizar la voluntad estatal de profundizar la inserción del país al modelo neoliberal.

De la Directriz No. 9.

A pesar de existir en Colombia una amplia normatividad que supone la protección del consumidor de alimentos, su implementación (legal e institucional a través del INVIMA) es muy deficiente e, incluso, permisiva frente a amenazas como son la importación y consumo de alimentos transgénicos.

En contraste con las claras deficiencias operativas de los encargados de proteger a los consumidores, es notorio el empeño del INVIMA por perseguir y limitar actividades

económicas o productivas que, para pueblos como los indígenas, se relacionan con su derecho de ejercer la autonomía alimentaria.

De la Directriz No. 10

Existe un evidente esfuerzo gubernamental por ocultar la grave crisis alimentaria/nutricional que padece Colombia. A pesar del cúmulo de evidencias (algunas provenientes de organismos estatales), el Estado no ha decretado alertas frente al alto porcentaje de los hogares con inseguridad alimentaria, los altos niveles de desnutrición en la población infantil, las preocupantes cifras de hambre oculta, o el constante ritmo de crecimiento del hambre en el país.

Por si fuera poco, las acciones implementadas, lejos de ser una política pública coherente, se enfocan principalmente al asistencialismo.

También son notorias grandes falencias en lo que respecta a la promoción de hábitos alimentarios saludables, así como el control sobre los medios de comunicación y el bombardeo publicitario que promueve, especialmente en la población infantil, el consumo de “alimentos chatarra”.

Con la única excepción de la valiosa ENSIN 2005, realizada por el ICBF, en Colombia no se desarrolla un proceso continuo de valoración del estado nutricional y situación alimentaria del país. Por lo mismo, es difícil acceder a información que evidencie, frente a esos mismos temas, las particularidades regionales, de género, etarias, en los grupos vulnerables, etc.

Los impactos del hambre en Colombia están asociados a altos niveles de morbi-mortalidad en la población afectada, y con mayores prevalencias/incidencias en zonas hasta hace poco muy importantes para la producción interna de alimentos o que son promocionadas como “polos de desarrollo”.

En el tema del DA, el Estado colombiano, contrario a lo que argumenta frente a la comunidad internacional, ni siquiera ha sido capaz de avanzar hacia el logro de indicadores minimalistas como los estipulados en la meta No. 1 de los Objetivos del Milenio.

De la Directriz No. 11.

No hay una política concreta por parte del Estado colombiano, hacia la promoción, formación y concienciación en torno de los Derechos Económicos, Sociales o Culturales. En ese sentido, salvo un esfuerzo puntual de actualización y contextualización normativa realizado por la Defensoría del Pueblo, tampoco se ha avanzado en la promoción del DA.

Esto obra como un obstáculo no sólo para la aprehensión de los derechos por parte de la sociedad civil, sino también para la incorporación de los conocimientos y responsabilidades de quienes como funcionarios públicos deben velar por su garantía.

De la Directriz No. 13.

En Colombia no existe una política pública de salvaguarda y garantía del DA para los grupos vulnerables, a pesar del mandato constitucional que invoca la obligación del Estado de proteger a las personas en "*circunstancia de debilidad manifiesta*". Los únicos programas en marcha se orientan básicamente al asistencialismo alimentario para la población infantil, y en menor proporción para las maternas y los adultos mayores. Otros grupos vulnerables como lo son los pueblos indígenas, la población carcelaria y las personas en indigencia, no son beneficiarios de ninguna acción que promueva su DA. Incluso, la población desplazada ha sido desatendida por el Estado, lo cual ha motivado la crítica de la Corte Constitucional.

Se carece de un sistema de información (con la correspondiente adecuación institucional) que permita obtener datos fidedignos, constantes y desagregados, acerca de la situación alimentaria y nutricional de la población en situación de vulnerabilidad. Esto, indudablemente, ha reforzado el desconocimiento social de la magnitud de la tragedia humana que soporta el país y, por supuesto, la apatía del Estado frente a esta problemática.

De la Directriz No. 16

El Estado colombiano ha mejorado su capacidad organizativa y de reacción frente a las tragedias y emergencias de origen natural. Entre las medidas contempladas se encuentra no sólo las acciones de prevención y gestión de riesgos a nivel local o regional, sino también un componente de ayuda alimentaria para la atención de los desastres. Desafortunadamente, frente a emergencias de tipo antrópico, muchas de las cuales tienen como causante al Estado mismo, no existe ninguna estrategia de acción. Los bloqueos alimentarios, la desprotección de la población desplazada, la vulneración del derecho de las comunidades rurales a su tierra, territorios y recursos, son apenas algunos ejemplos del papel protagónico que el Estado ha tenido en el origen de las emergencias o desastres de tipo antrópico.

De la Directriz No. 17

El Estado colombiano carece de metas, indicadores y sistemas de vigilancia fiables y específicos, respecto al seguimiento que le debe dar al nivel de realización del DA. En un contexto nacional de ausencia de política pública coherente con el DA, la carencia de aquellos tipos de referentes son apenas otro de los síntomas de la falta de compromiso

del Estado para con el derecho que tienen todos y todas los colombianos a no sufrir hambre.

Ejercicios como el realizado por este informe, fortalecido por el apoyo metodológico de FIAN Internacional, permite que, desde la sociedad civil, se llegue a este tipo de conclusiones.

ANEXO
Preguntas marco para el desarrollo del informe¹¹³

De la Directriz No. 1 “Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho” (Capítulo No. 3):

¿Ha ratificado sin reservas el Estado el PIDESC y el PIDCP, y los ha incorporado al ordenamiento jurídico nacional?, ¿ha hecho lo mismo con los instrumentos más importantes del derecho internacional humanitario que previenen el uso de la alimentación como arma de presión política, tal como las Convenciones de Ginebra u otras normas internacionales relevantes para el derecho a la alimentación?

¿Se encuentra expresamente consagrado el derecho a la alimentación en la Constitución o en la legislación nacional?

¿Hay un sistema parlamentario pluralista u otro tipo de régimen que garantice la representación de los diversos enfoques políticos en el país?

¿Hay libertad de prensa efectiva en el país?

De la Directriz No. 3 “Estrategias” (Capítulo No. 4):

¿La estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación (si existe) tiene un carácter prioritario dentro de las actividades del Estado?

¿Pueden los ciudadanos participar en la implementación de la estrategia desde que ésta se adoptó?

De la Directriz No. 4 “Sistemas de mercado” (Capítulo No. 5):

¿Dan las leyes vigentes facilidades especiales de crédito a campesinos(as) a pequeña escala, trabajadores(as) rurales sin tierra y, principalmente, a las mujeres, teniendo en cuenta las dificultades que ellas afrontan para cumplir con las condiciones generales de crédito?

¿Hay leyes específicas vigentes para evitar la discriminación en el acceso a crédito por parte del campesinado (principalmente de las campesinas)?

¹¹³ Extraídas del conjunto de interrogantes formulados en la metodología propuesta por FIAN Internacional para el seguimiento de las DV.

¿Existen leyes vigentes que protegen a los campesinos(as) a pequeña escala de la competencia desleal o injusta que afrontan frente a los productos de importación baratos y subsidiados, que ponen en peligro el acceso a mercados locales y regionales?

¿Existen leyes especiales para garantizar el acceso a semillas, fertilizantes e infraestructura de transporte y producción, información de mercado y facilidades de mercadeo para pequeños campesinos(as) y productores(as) agrícolas?

¿Hay leyes e instituciones específicas para evitar la concentración excesiva del mercado en todos los niveles de la cadena alimentaria, que puede poner en peligro el acceso a los mercados para pequeños productores agrícolas?

De la Directriz No. 8 “Acceso a recursos y bienes” (Capítulo No. 6):

¿Qué mecanismos de participación en la formulación, adopción, implementación y monitoreo de políticas de reforma agraria y desarrollo rural se encuentran previstas para mujeres, campesinos(as), pueblos indígenas, pescadores(as), pastores(as) y en general para las comunidades rurales?

¿Cuáles políticas y programas existen para ampliar el acceso (a) y el control sostenible y seguro (a) (y) sobre la tierra y los recursos relacionados?

¿Qué mecanismos para la coordinación intersectorial se han adoptado para asegurar la implementación, monitoreo y evaluación concertados de la reforma agraria y de las políticas y programas de desarrollo rural?

¿Existen programas estatales que tiendan a la preservación de la biodiversidad y a la conservación de especies y cosechas locales y tradicionales?

¿Qué medidas se han adoptado para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales?

¿Hay algún control de importaciones de alimentos o de ayuda alimentaria que permita evitar la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados?

De la Directriz No. 9 “Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor” (Capítulo No. 7):

¿Existen normas jurídicas para la protección de los consumidores de alimentos?

¿Tienen las instituciones competencias para control de calidad que vigilen la inocuidad de los alimentos, y control de precios o condiciones de comercialización que protejan y faciliten el acceso a los alimentos?

¿Existen normas constitucionales, legales o actos administrativos de protección al consumidor?

¿Existen normas sobre la información de los alimentos que productores y distribuidores deben dar a los consumidores?

¿Tienen las personas la posibilidad de quejarse ante las respectivas instituciones por irregularidades en los alimentos o por condiciones de comercialización que impiden el acceso a los alimentos?

¿Controlan esas instituciones los alimentos que se distribuyen a los grupos más vulnerables por medio de redes alimentarias y velan por la transparencia de las mismas?

De la Directriz No. 10 “Nutrición” (Capítulo No. 8):

¿Existen instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada entre toda la población?

¿Tienen estas instituciones acceso a medios de comunicación para que permitan hacer más conocido su mensaje?

¿Existen programas especiales para detectar los problemas nutricionales de los grupos más vulnerables y sus causas?

¿Existen mecanismos de vigilancia que permitan la detección temprana de riesgos de enfermedad o muerte por desnutrición?

¿Ha habido mejoras en los índices de desnutrición, malnutrición o desnutrición?

¿En qué porcentaje ha disminuido o aumentado el número de niños desnutridos menores de 5 años en el último año?

¿Existen programas educativos para evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos que conduzcan a malnutrición, obesidad o enfermedades degenerativas?

De la Directriz No. 11. “Educación y sensibilización” (Capítulo No. 9):

¿Existen normas o políticas que prevean la formación sobre derechos humanos y, más específicamente, sobre el derecho a la alimentación y los temas correlacionados como

agricultura y desarrollo rural, pesca, silvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor, utilización sostenible de recursos naturales, entre otros?

¿Prevé el presupuesto nacional recursos financieros para la formación en derechos humanos, derecho a la alimentación y los temas relacionados?

¿Existen programas que induzcan a las universidades y centros de capacitación a la pedagogía y la investigación en temas de derechos humanos, de derecho agrario, protección al consumidor, técnicas de agronomía?

De la Directriz No. 13. “Apoyo a los grupos vulnerables” (Capítulo No. 10):

¿Hay normas constitucionales o legales que establezcan el deber estatal de dar una atención prioritaria a los grupos vulnerables, especialmente en cuanto al derecho a la alimentación y el acceso a recursos productivos?

¿Hay normas específicas en la Constitución de protección a grupos vulnerables?

¿Se prevé en las leyes de presupuesto una prioridad para el gasto social a favor de los grupos vulnerables?

¿Cuenta la institución nacional de estadísticas con el mandato adecuado, personal calificado y suficientes recursos materiales que le permitan recoger datos desagregados sobre los diversos grupos vulnerables?, ¿hay sistemas de mapeo de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad?

¿Existen mecanismos de queja y de reparación en caso del mal funcionamiento o la ausencia de programas de transferencia?, ¿son estos mecanismos accesibles a las víctimas?

De la Directriz No. 16 “Catástrofes naturales y provocadas por el hombre” (Capítulo No. 11):

¿Existe un mecanismo de coordinación nacional que asegure al tiempo tanto la coordinación entre diferentes actores nacionales, como con instituciones regionales e internacionales relevantes?

¿Son estas políticas coherentes con las políticas de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y estrategias de cambio climático?

¿Con base en la evaluación de riesgos, cuenta el Estado con políticas públicas para la preparación y manejo de desastres que comprenda sistemas de alerta temprana,

generación de conciencia, reducción de riesgos, mecanismos de contención y respuesta efectiva a los desastres?

¿Se ha ratificado sin reservas e incorporado en el ordenamiento jurídico nacional del Estado (involucrado en un conflicto armado y/o ocupando un territorio en posible disputa) los principales instrumentos del derecho internacional humanitario que previenen el uso de alimentos como arma o instrumento de presión política?

¿Tiene el estado control suficiente sobre sus actores militares?

¿Hay algún tipo de actores paramilitares involucrados y si este es el caso, puede demostrar el Estado que no financia, controla directamente o tolera estos actores?

De la Directriz No. 17 “Vigilancia, indicadores y puntos de referencia” (Capítulo No. 12):

¿Prevén las leyes o las políticas públicas sobre la materia, mecanismos específicos de monitoreo basado en derechos humanos para la realización del derecho a la alimentación?

¿La información obtenida hasta el momento ha sido usada por las autoridades públicas para fundamentar cambios en las políticas y en los procesos y han generado cambios en los indicadores de resultado del derecho a la alimentación?