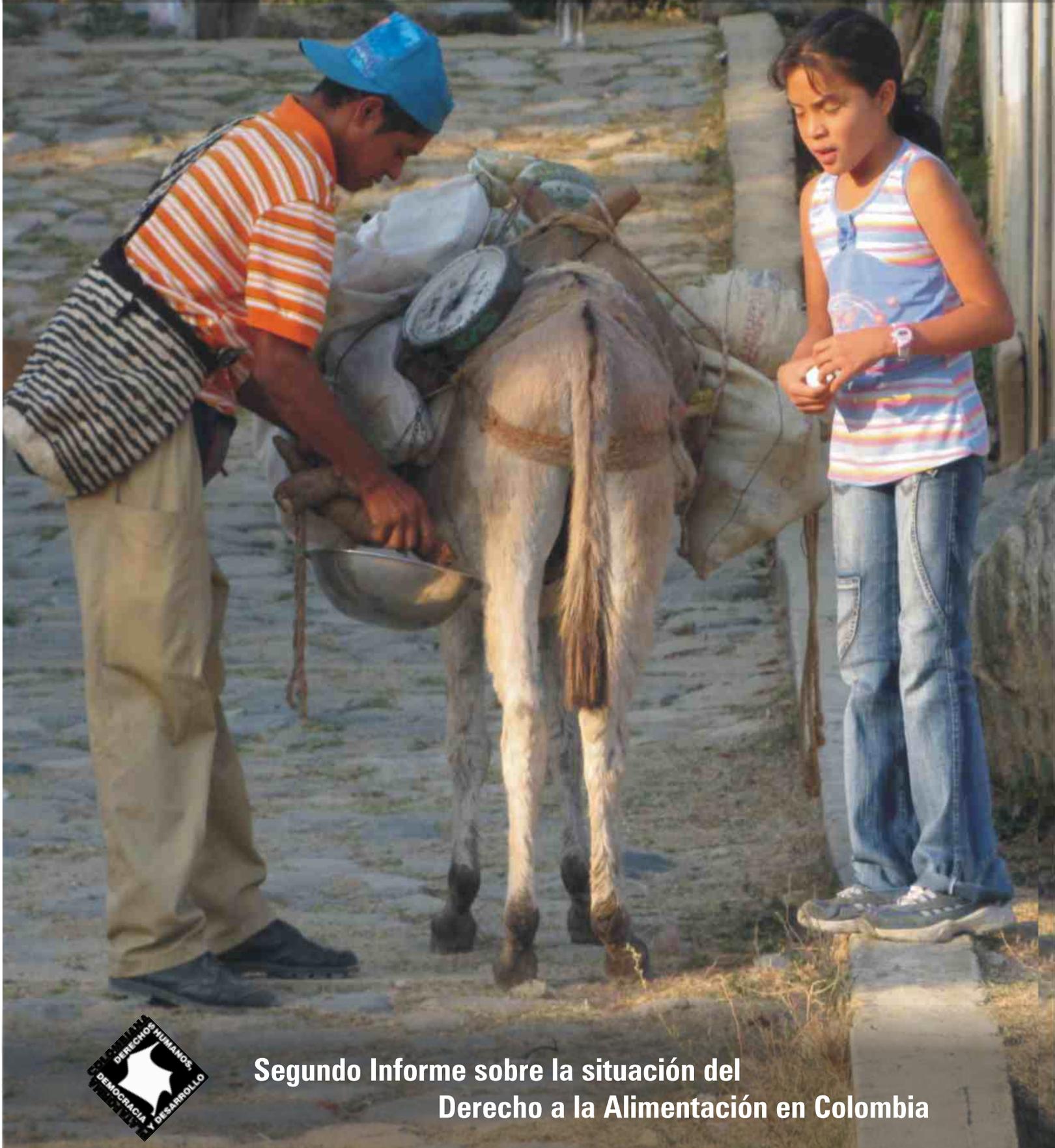


# HAMBRE Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA



Segundo Informe sobre la situación del  
Derecho a la Alimentación en Colombia

# HAMBRE Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA

Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia

Coordinador del informe y redactor final  
Juan Carlos Morales González

Bogotá - Marzo de 2010



## HAMBRE Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia

Coordinador del informe y redactor final:  
Juan Carlos Morales González  
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Coautores:  
Juan Carlos Morales González  
Sara del Castillo  
Javier Lautaro Medina  
Alejandro Mantilla Quijano  
Sergio Coronado  
Marcela Gordillo  
Teresa Marina Ochoa  
Christian Mantilla  
Claudia Gimena Roa  
Adam Rankin

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo  
Secretaría Técnica Corporación Cactus  
Carrera 25 No. 51 – 37 Oficina: 301.  
Bogotá – Colombia  
Tel: 2555073 - 3458329 - 3458340  
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\_fmbog@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.

Fotografía portada:  
"Burrromercado en Atánquez - Cesar"  
Juan Carlos Morales González

Diagramación:  
Nayibe Páez S.

Impresión:  
ARFO Editores e impresores Ltda.  
casaeditorial@etb.net.co  
Bogotá, D.C.

# Índice

Índice de tablas, esquemas, gráficas y fotografías	4
Siglas utilizadas en el informe	6
<b>Introducción</b>	7
<b>Capítulo I.</b> Proceso alimentario y escalas de realización social del DA	11
<b>Capítulo II.</b> Las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación	25
<b>Capítulo III.</b> Las directrices voluntarias y el seguimiento a la política pública	31
<b>Capítulo IV.</b> Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y estado de derecho	35
<b>Capítulo V.</b> Estrategias	43
<b>Capítulo VI.</b> Sistemas de mercado	51
<b>Capítulo VII.</b> Partes interesadas	59
<b>Capítulo VIII.</b> Acceso a recursos y bienes	63
<b>Capítulo IX.</b> Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor	75
<b>Capítulo X.</b> Nutrición	79
<b>Capítulo XI.</b> Educación y sensibilización	91
<b>Capítulo XII.</b> Apoyo a los grupos vulnerables	95
<b>Capítulo XIII.</b> Catástrofes naturales y provocadas por el hombre	103
<b>Capítulo XIV.</b> Vigilancia, indicadores y puntos de referencia	111
<b>Conclusiones</b>	117
<b>Anexo</b>	121

## Índice de Tablas, Esquemas, Gráficas y Fotografías

- Esquema No. 1.** Ejemplos de factores antrópicos que obstaculizan la realización plena del DA. **p.11**
- Esquema No. 2.** Ejemplos de factores de origen natural que obstaculizan la realización plena del DA. **p.12**
- Esquema No. 3.** El proceso alimentario. **p.14**
- Fotografía No. 1.** [www.sobresseguros.com/.../06/seguro-cultivos.jpg](http://www.sobresseguros.com/.../06/seguro-cultivos.jpg). **p. 16**
- Esquema No. 4.** Escalas de Realización Social del Derecho a la Alimentación. **p.20**
- Tabla No. 1.** Factores de vulneración y estrategias a adoptar en favor de las distintas escalas de realización social del DA. **p.21**
- Fotografía No. 2.** <http://www.botanical-online.com/fotos/verduras/huertoverdurasyhortalizasplanificacion.jpg>. **p.23**
- Esquema No. 5.** Secuencia de eventos que llevaron a la constitución de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación. **p.25**
- Fotografía No. 3.** Corporación Cactus. **p.26**
- Tabla No. 2.** Tema y resultados esperados para cada una de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación. **p.27**
- Fotografía No. 4.** [www.criticadigital.com.ar/.../Cultivos\\_Telam.jpg](http://www.criticadigital.com.ar/.../Cultivos_Telam.jpg). **p.29**
- Fotografía No. 5.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.31**
- Fotografía No. 6.** Corporación Cactus. **p.33**
- Fotografía No. 7.** Corporación Cactus. **p.35**
- Tabla No. 3.** Ejemplos de fallos jurisprudenciales favorables (sentencias de la Corte Constitucional), directa o indirectamente, al DA. **p.36**
- Fotografía No. 8.** Corporación Cactus. **p.38**
- Tabla No. 4.** Número de casos de violaciones a la libertad de prensa en Colombia durante 2008. **p.40**
- Fotografía No.9.** Primer Encuentro de Culturas Andinas. Pasto- Nariño. Nayibe Páez. **p.41**
- Tabla No. 5.** Instrumentos internacionales que avalan el Derecho a la Alimentación. **p. 43**
- Fotografía No. 9.** Corporación Cactus. **p.47**
- Tabla No. 6.** Metas relacionadas con el tema alimentario propuestas por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. **p.48**
- Fotografía No. 10.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.49**
- Fotografía No. 11.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.51**
- Tabla No. 7.** Renglones y productos específicos de la apuesta agroexportadora del gobierno Uribe. **p.53**
- Fotografía No. 12.** [www.gastronomiaycia.com/wp-content/uploads/2009/06/decalogo\\_frutas\\_vegetales.jpg](http://www.gastronomiaycia.com/wp-content/uploads/2009/06/decalogo_frutas_vegetales.jpg). **p.55**
- Gráfica No 1.** Producción e importación de maíz en Colombia. 1990-2006. **p.56**
- Gráfica No. 2.** Producción e importación de trigo en Colombia. 1990-2006. **p.56**
- Gráfica No. 3.** Producción e importación de legumbres secas en Colombia. 1990-2006. **p.56**
- Tabla No. 8.** Comportamiento de la producción e importación de maíz, trigo y legumbres secas en Colombia. Años 1980, 1990, 2000, 2006. **p.57**
- Fotografía No. 13.** [http://sites.google.com/site/regioncentraloriental/\\_/rsrc/1242839637854/ambientes-protectidos](http://sites.google.com/site/regioncentraloriental/_/rsrc/1242839637854/ambientes-protectidos). **p.58**
- Tabla No. 9.** Partes que deberían estar interesadas en Colombia en la realización del DA. **p.59**
- Fotografía No.14.** Primer Encuentro de Culturas Andinas. Pasto- Nariño. Nayibe Páez. **p.61**
- Gráfica No. 4.** Ritmo de crecimiento de la deuda bruta externa total. América Latina y el Caribe Vs. Colombia. 2004-2008. **p.64**
- Tabla No. 10.** Empleo por actividad económica de hombres y mujeres en Colombia. 1995 - 2005. **p.66**
- Tabla No. 11.** Concentración de la propiedad de la tierra en el año 1995. **p.67**
- Tabla No. 12.** Concentración de la propiedad de la tierra en el año 2002. **p.67**
- Fotografía No. 15.** Corporación Cactus. **p.68**
- Tabla No. 13.** Número de beneficiarios (unidades) y montos recibidos en las cuatro líneas de acción de AIS entre 2007 y 2009. **p.70**
- Fotografía No. 16.** Corporación Cactus. **p.71**
- Tabla No. 14.** Normas constitucionales relativas a la protección y uso de los recursos naturales. **p.72**
- Tabla No. 15.** Bosquejo de la normatividad alimentaria en Colombia. **p.75**
- Fotografía No. 17.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.77**
- Tabla No. 16.** Programas con componentes alimentarios impulsados por el gobierno central en Colombia. **p.79**
- Fotografía No. 18.** Corporación Cactus. **p.81**
- Gráfico No. 5.** Ritmo de crecimiento del hambre en el Mundo en Desarrollo, América Latina y el Caribe, América del Sur y Colombia, en los años 1996, 2001, 2004, 2005. **p.83**
- Tabla No. 17.** Incremento del número de hambrientos en Colombia Vs. PVD, América Latina y el Caribe, América del Sur, en el periodo 1996-2005. **p.84**
- Gráfica No. 6.** Tendencia del hambre en América Latina (porcentaje de variación 1996-2002). **p.84**
- Tabla No. 18.** Variación del consumo de energía alimentaria y de proteínas en el mundo en desarrollo, América Latina, América del Sur y Colombia. 1991, 1996, 2004. **p.85**
- Gráfica No. 7.** Distribución regional de la desnutrición crónica – menores de cinco años en Colombia. Año 2005. **p.86**
- Tabla No. 19.** Indicadores de nutrición, salud y alimentación para niños(as) menores de 5 años en Colombia. Años 2000 y 2005. **p.87**
- Tabla No. 20.** Tendencia de la desnutrición crónica, aguda y global, en los niños y niñas menores de 5 años. Años 2000 y 2005. **p.88**
- Tabla No. 21.** Algunas deficiencias nutricionales de la población Colombiana. Año 2005. Macronutrientes: carbohidratos y proteínas; micronutrientes: Vitaminas A y C, Zinc y Calcio. **p.89**
- Fotografía No. 19.** Corporación Cactus. **p.92**
- Tabla No. 22.** Agentes agresores y derechos humanos comúnmente violados a grupos vulnerables de Colombia. **p.95**
- Fotografía No. 20.** Primer Encuentro de Culturas Andinas. Pasto- Nariño. Nayibe Páez. **p.97**
- Fotografía No. 21.** Primer Encuentro de Culturas Andinas. Pasto- Nariño. Nayibe Páez. **p.99**
- Tabla No. 23.** Ejemplos de fallos favorables a grupos vulnerables en Colombia y que amparan el DA. **p.101**
- Fotografía No. 22.** <http://www.kalipedia.com/kalipediamedia/geografia/media/200704/10/geodescriptiva>. **p.103**
- Tabla No. 24.** Antecedentes normativos para el manejo de desastres en Colombia. **p.104**
- Tabla No. 25.** Recursos económicos destinados a la alimentación de emergencia y población afectada por los desastres. Lapso 2000-2009. **p.105**
- Gráfica No. 8.** Proporción del apoyo económico del Fondo Nacional de Calamidades a la población víctima de desastres naturales durante el periodo 2004 - 2008, según destinación de la ayuda. **p.106**
- Gráfica No. 9.** Proporción del apoyo económico del Fondo Nacional de Calamidades a la población víctima de desastres naturales durante 2009, según destinación de la ayuda. **p.106**
- Tabla No. 26.** Amenazas sobre Colombia a consecuencia del cambio climático. **p.108**
- Fotografía No. 23.** <http://aprchile.cl/UserFiles/Image/S5032772.JPG>. **p.109**
- Fotografía No. 24.** Corporación Cactus. **p.112**
- Fotografía No. 25.** Corporación Cactus. **p.115**
- Fotografía No. 26.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.118**
- Fotografía No. 27.** [http://farm3.static.flickr.com/2151/2203509779\\_782199399c.jpg](http://farm3.static.flickr.com/2151/2203509779_782199399c.jpg). **p.120**
- Fotografía No. 28.** Corporación Cactus. **p.123**
- Fotografía No. 29.** Día del Canasto. Localidad de Antonio Nariño. **p.125**

## Símbolos utilizados en el informe

### Siglas utilizadas en el informe

Estimado lector, le sugerimos estar atento al siguiente listado de siglas, el cual estamos seguros será de mucha ayuda para la lectura de este informe.

BM: Banco Mundial  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social  
CORPOICA: Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria  
CPGA: Centros Provinciales de Gestión Empresarial.  
DA: Derecho a la Alimentación.  
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
DanSocial: Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria  
DDHH: Derechos humanos  
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.  
DGPAD: Dirección General de Prevención y Atención de Desastres.  
DNUDP: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.  
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.  
EEUU: Estados Unidos de Norteamérica  
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  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
IAT: Incentivo de Asistencia Técnica  
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.  
OBSAN: Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OEA: Organización de los Estados Americanos  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
OPS: Organización Panamericana de la Salud  
PIB: Producto Interno Bruto  
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: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006 – 2015  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PVD: Países en Vías de Desarrollo.  
ReSA: Red de Seguridad Alimentaria  
SISBEN: Sistema de Identificación de Beneficiarios.  
SISVAN: Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional  
SNPAD: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres  
TLC: Tratado de Libre Comercio (con Estados Unidos).  
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.  
WHH: Agro Acción Alemana.



## Introducción

Continuando con un esfuerzo comenzado hace dos años, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, con el apoyo de FIAN Internacional y Agro Acción Alemana (WHH) dan a conocer este segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia.

En su versión anterior, “El derecho a la alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos”, publicada en febrero de 2008, señalábamos la necesidad de continuar con el monitoreo de ese derecho, aprovechando la riqueza metodológica del instrumento titulado “Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas”.

Éste, que fuera diseñado y publicado por FIAN Internacional tomando como base discusiones preparatorias en varios países del mundo, entre ellos el nuestro, tiene la característica de brindar utilidad práctica, en el sentido del monitoreo de la políticas públicas relacionadas con el Derecho a la Alimentación (DA), a las cada vez más conocidas Directrices Voluntarias.

Pero el hecho de otorgar utilidad práctica a las Directrices no significa que sea un ejercicio sencillo. Por fortuna, para poder realizar este informe, contamos de nuevo con el solidario apoyo de varios de los coautores de la edición anterior, quienes no sólo revisaron las contribuciones hechas en aquél entonces, sino que también las complementaron y/o actualizaron cuando fue necesario.

Cabe resaltar que son varios los apartes en los cuales reproducimos hechos y argumentos tratados en el informe anterior. De haber sido lo contrario hubiera sido una excelente noticia, pues indicaría que las cosas habrían mejorado y tendríamos la obligación de reformular la totalidad del informe.

Así las cosas, estimado(a) lector(a), el documento que ahora usted tiene ante sus ojos intenta explorar, para la realidad colombiana, 15 de las 19 Directrices Voluntarias. Una de ellas, la No. 7 (“Marco Jurídico”), es considerada transversalmente pues en cada una de las demás Directrices se hizo necesario evaluar algunos aspectos normativos que sirven de sustento o antecedentes a los argumentos desarrollados.

La Directriz No. 1, tratada en el capítulo No. IV (“Democracia, buena gestión, derechos humanos y estado de derecho”), además de ver los avances normativos internos relacionados con el DA, da una rápida mirada a la situación general en términos sociales y de DDHH con la que se confronta nuestra sociedad; particularmente la vivida por los trabajadores y trabajadoras, defensores de Derechos Humanos (DDHH) y prensa en Colombia.

En el capítulo V se evalúa la Directriz No. 3 (“Estrategias”), la cual nos permite recordar no sólo la normatividad internacional relacionada con el DA a la que está obligado el Estado colombiano, sino también el papel del actual gobierno con algunas de sus iniciativas relacionadas con el sector agrario o con su falta de voluntad para poner en marcha una política pública coherente con el DA.

El capítulo VI, que da cuenta de la Directriz No. 4 (“Sistemas de mercado”), explorará, entre otros asuntos, las serias dificultades con que se enfrentan los pequeños productores en Colombia para vivir de su trabajo y situar los excedente alimentarios en el mercado interno.

La Directriz No. 6 (“Partes interesadas”) permitirá aproximarnos muy brevemente a las dificultades que tienen los titulares del DA en Colombia, para participar en la toma de decisiones e implementación de las políticas relacionadas. Esto podrá ser visto en el capítulo VII.

El capítulo VIII aborda la Directriz con el mismo número (“Acceso a los recursos y bienes”), enfatizando en la problemática que enfrentan los pequeños productores para acceder a la tierra, los créditos y los recursos genéticos.

La Directriz No. 9 (“Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor”) será tratada en el capítulo IX, donde podremos dar un vistazo al desarrollo normativo que supuestamente ampara a los consumidores de alimentos y, en contraste, a cómo a veces estos instrumentos o instituciones encargadas vulneran en Colombia alguno de los componentes del DA.

Con igual número, el capítulo y Directriz No. 10 (“Nutrición”) nos darán luces sobre la situación nutricional de la población colombiana, especialmente la más vulnerable, y las acciones basadas esencialmente en el asistencialismo focalizado que desde el Estado son implementadas.

El capítulo No. 11 tratará la Directriz XI (“Educación y sensibilización”), en el cual podremos notar cómo el papel del Estado para la promoción de los DDHH (particularmente el DA) es muy limitado, al tiempo que sí se empeña en volcar sus pocos procesos de capacitación al fortalecimiento de la apuesta agroexportadora del actual gobierno.

La Directriz No. 13 (“Apoyos a grupos vulnerables”) será tratada en el capítulo XII. Allí podremos darnos cuenta de la desidia estatal frente a estos grupos poblacionales, especialmente contra los pueblos indígenas, los afrodescendientes y la población desplazada.

En el capítulo XIII abordaremos la Directriz No. 16 (“Catástrofes naturales y provocadas por el hombre”), donde destacaremos los avances del Estado colombiano para afrontar los desastres de origen natural, a diferencia de su incapacidad de enfrentar aquellos de origen antrópico que terminan vulnerando el DA de las y los afectados.

La Directriz No. 17 (“Vigilancia, indicadores y puntos de referencia”) será abordada en el capítulo XIV, resaltando las debilidades estatales para estructurar una verdadera estrategia de seguimiento al DA, a la par que las organizaciones sociales y defensoras de los DDHH dan pasos hacia adelante en este sentido.

Finalmente, un apartado de conclusiones intentará resumir lo abordado en los diferentes capítulos y Directrices. Dado que la situación del DA no ha mejorado entre la publicación de los informes, salvo contadas excepciones, el cuerpo conclusivo será prácticamente el mismo al anterior informe.

Cabe resaltar que los primeros tres capítulos tienen, en el sentido de este informe, una importancia fundamental. El primero insistirá en que debemos hablar del DA teniendo en cuenta que la alimentación es un **proceso**, no reducible sólo al consumo y aprovechamiento nutricional. Además, socializaremos ante la opinión pública que para nosotros tanto la Seguridad, la Soberanía y las Autonomías Alimentarias, más que fríos conceptos, son **principios de lucha** y, desde una mirada de DDHH, **escalas de realización social del propio DA**.

El capítulo II y III reproducen dos temas tratados en el anterior informe: un resumen de la importancia y contexto de aparición de las Directrices Voluntarias, y cómo estas sirven para el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas relacionadas con el DA.

Ya se había mencionado arriba que este trabajo implicó la participación y/o apoyo de varias personas y organizaciones. Primero deseo destacar la confianza y aportes dados para esta tarea por parte de Jomary Ortigón del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Aura Rodríguez de la Corporación CACTUS, Luz Marina Mora de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y de Ana María Suárez Franco de FIAN Internacional. Así también el importantísimo apoyo dado para estos dos informes por parte de WHH-Alemania.

De los(as) coautores(as), todos(as) y cada uno(a) de ellos(as) brindó bastante de su limitado tiempo para esta tarea que creyeron importante. Esto, por sí sólo, es razón para un cálido agradecimiento. Por suerte, sus aportes fueron no sólo solidarios sino también de gran calidad.

Así por ejemplo, Sara del Castillo y el OBSAN fueron fundamentales para tratar el tema de la situación nutricional en Colombia (capítulo X); Javier Lautaro Medina y Sergio Coronado del CINEP en el abordaje de los capítulos XI y VI, respectivamente; Alejandro Mantilla para el VIII y XII; por sólo citar algunos casos. A ellos y ellas y las demás personas que no se citan en este momento pero aparecen en el listado de la coautoría, nuestro más profundo agradecimiento.

Únicamente basta por decir que anhelamos que al igual que el anterior informe, este sea bien recibido por las organizaciones sociales y defensoras de los DDHH tanto a nivel nacional como internacional. De antemano sabemos que a pesar de nuestros modestos esfuerzos, el presente documento será de alguna utilidad para todas ellas no sólo en su quehacer diario a favor del DA, sino en su empeño para que dentro y fuera del país se conozca la larga noche que transita Colombia en relación con ese derecho.

Creemos, igualmente, que en la medida de nuestras posibilidades, este ha sido un grano de arena para reivindicar los derechos de los millones de colombianas y colombianos que cada noche duermen con la pesadilla del hambre. A ellos y ellas nos debemos, por ellos y ellas seguiremos luchando.



# Capítulo I

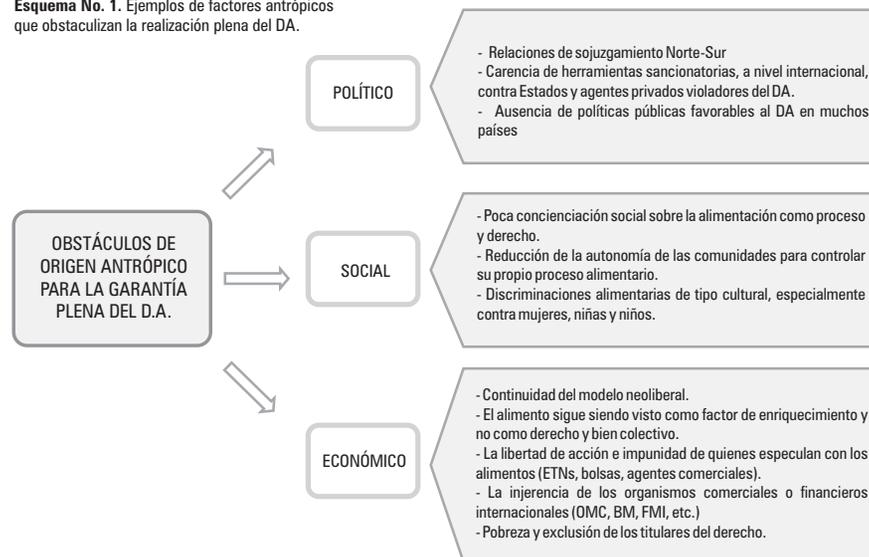
## PROCESO ALIMENTARIO Y ESCALAS DE REALIZACIÓN SOCIAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN<sup>1</sup>

Al igual que otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el DA ha recorrido un camino difícil e inconcluso de reconocimiento y apropiación social, legal e institucional. Aunque en las últimas décadas se lograron avances importantes que van desde una serie de cumbres que posesionaron el tema alimentario en la opinión pública mundial, hasta desarrollos normativos internacionales y nacionales relacionados con el derecho mismo, todavía son muchos los desafíos con los que se enfrenta la humanidad para hacer posible su garantía plena.

Esta serie de desafíos se pueden agrupar en dos tipos: obstáculos de carácter antrópico y obstáculos de carácter "natural".

Los obstáculos de carácter antrópico para la garantía plena del DA abarcan limitantes estructurales de orden político, social y económico. Como puede apreciarse en el esquema No. 1, en donde se presentan sólo algunos ejemplos, todos y cada uno de esos limitantes se relacionan directamente con acciones u omisiones humanas.

**Esquema No. 1.** Ejemplos de factores antrópicos que obstaculizan la realización plena del DA.



<sup>1</sup> Texto elaborado por: Juan Carlos Morales González. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Los de orden "natural" hacen mención a aquellos problemas que implican daños o procesos en donde la naturaleza misma limita las posibilidades alimentarias de determinadas poblaciones. Frente a este último punto vale la pena aclarar que lo afirmado no hace apología a ningún tipo de determinismo geográfico o biológico, sino al hecho de que existen factores naturales que obstaculizan la alimentación humana y que, en no pocas ocasiones, son la respuesta de la naturaleza a daños que la misma humanidad ha causado sobre su propio entorno (ver esquema No. 2).

Vale subrayar que la existencia de factores naturales que limitan la alimentación de algunas comunidades no debe ser visto cual si de obstáculos inamovibles e irreductibles se tratase. A diferencia de otros momentos históricos, el grado de desarrollo productivo, de intercambio y de comunicaciones alcanzado por nuestra especie, hace injustificable e inhumano que más de mil millones de personas en el mundo padezcan hambre actualmente<sup>2</sup>. Además, la capacidad de anticipación frente a algunos de los

fenómenos mencionados y las posibilidades de seguimiento y respuesta inmediata, han desnudado el hecho de que desde hace rato gran parte del hambre en el mundo se relaciona de manera directa o indirecta con factores de carácter antrópico.

De estos últimos y para efectos del presente capítulo, cabe destacar un obstáculo muy importante: los limitados niveles de concienciación social sobre el tema de la alimentación **como derecho y como proceso**. En el primer caso, los instrumentos internacionales para la defensa del DA (resumidos en el capítulo No. 5) siguen siendo desconocidos para buena parte de la humanidad y, al interior de muchos Estados, ignorados ex profeso.

La razón de que eso ocurra tiene que ver, entre otras cosas, con la aún equívoca y en algunos casos malintencionada percepción de que los DESC tienen un valor normativo, ético, de fundamentación y de aplicación práctica, inferior a los Derechos Civiles y Políticos (DCP). Compendiando a otros autores,

Suárez Sebastián recuerda que eso se traduce en una serie de mitos entre los que se destacan<sup>3</sup>:

- Que los derechos sociales por un lado, y los civiles y políticos por el otro, buscan fines contrapuestos.
- Que unos y otros se inscriben en momentos históricos diferentes y categorías teóricas distintas.
- Que la garantía de los DESC, a diferencia de los DCP, implican onerosos gastos económicos y de intervención estatal.
- Que mientras el cumplimiento de los DCP obliga un cumplimiento inmediato, el de los DESC depende de avances progresivos.
- Que la justiciabilidad de los DESC es prácticamente imposible dada su "vaguedad".

Como quiera que sea, lo cierto es que estas percepciones equivocadas han sido funcionales al poder imperante el cual, en nuestro tiempo, va de la mano con uno de los modelos de expolio más terribles padecidos por la humanidad: la globalización neoliberal.

La razón por la cual muchos Estados se niegan a implementar las acciones adecuadas para la garantía de los DESC se inscriben, por lo tanto, en su renuencia a llevar a cabo los cambios estructurales suficientes que permitan la garantía plena de esos derechos. Dicho compromiso implicaría, como se dijo, profundas transformaciones en lo político, lo social y lo económico, que entrarían en contradicción con la aidez del modelo vigente y, además, llevarían al empoderamiento de los titulares del derecho.

Siendo así las cosas, salvo puntuales excepciones, los Estados diluyen su responsabilidad frente a los DESC y/o erigen serios obstáculos para que la sociedad entera desarrolle procesos de concienciación política que les permita apropiarse de esos derechos. A lo sumo y para el asunto que aquí tratamos, sus acciones se

limitan a diversos grados de asistencialismo que se acompaña en no pocas ocasiones de la manipulación de la opinión pública e, incluso, de la generación de culpas colectivas frente al tema del hambre lo cual encubre a sus verdaderos responsables.

En lo que tiene que ver con la falta de concienciación social de la **alimentación como proceso**, esta se manifiesta en el hecho de que buena parte de los titulares del derecho y funcionarios estatales crean que cuando se habla de alimentación, únicamente se hace referencia a "llevar algo a la boca para no morir de hambre". Obviamente semejante percepción del tema alimentario favorece la violación misma del derecho al amordazar el debate y la movilización social en torno a los cambios estructurales necesarios para eliminar el hambre, al tiempo que son enaltecidas desmedidamente las medidas asistencialistas como estrategia de intervención.

Las consecuencias de esto son más que notorias a los ojos de quienes trabajamos en la defensa de los derechos humanos (DDHH). Por un lado, un Estado y unos gobiernos dedicados casi que exclusivamente a contener con su asistencialismo la bomba de tiempo social que incuba el hambre de sus gobernados. Por el otro, unos titulares del derecho que desconocen que lo son y ven en el asistencialismo un favor divino o el talante misericordioso de los gobernantes de turno.

Ahora bien, la alimentación vista desde una perspectiva de derechos humanos aporta una mirada completamente diferente en la medida que involucra no solamente el tema de su adecuación nutricional, sino que implícitamente reconoce que es fruto de un proceso que no se circunscribe únicamente a su aprovechamiento biológico en el organismo.

Como puede apreciarse en el esquema No. 3, al hablar de la alimentación como proceso debemos también hacer mención a las dinámicas productivas de los alimentos, sus mecanismos sociales de transacción, las distintas maneras en que se transforman, las formas de uso y consumo, los circuitos económicos, sociales y culturales que el proceso involucra y, por supuesto, las relaciones de poder, los conflictos, las

Esquema No. 2. Ejemplos de factores de origen natural que obstaculizan la realización plena del DA.



2 - 1.020 millones de personas para ser más precisos. Ver: FAO. 1.020 millones de personas pasan hambre. Centro de prensa de la FAO. 19/VI/2009. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/code/> [Consulta: 13/XI/2009]

3 Suárez Sebastián, María del Pilar. Aspectos fundamentales de los DESC. En: Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina. Universidad Libre. Bogotá. 2009. pp: 87-89

carencias y los mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad que su defensa demanda.

En el aspecto productivo, por ejemplo, es fundamental ver quiénes producen; cómo siembran, cuidan, levantan y cosechan los alimentos; cuál es la relación de tenencia, acceso y usufructo a los factores productivos; si lo que producen, vía autoconsumo, ayuda a su alimentación o termina beneficiando a otros agentes económicos; si están protegidos y reciben apoyo por parte del Estado para la producción de alimentos, etc.

Al hacer mención de los mecanismos de transacción en el proceso alimentario se debe considerar no solo si existen posibilidades de que los pequeños productores sitúen sus alimentos en los mercados locales, regionales, nacionales y, eventualmente, extrafronterizos, ni si eso se hace a precios justos. Es importante igualmente saber si los alimentos transados mejoran la posibilidad alimentaria de los productores, vía generación de ingresos para acceder a los alimentos que no producen ellos.

Es más, en oposición al modelo neoliberal que todo lo mira bajo una lógica de mercado, utilitarismo

económico y transacción comercial, también es importante valorar, respetar, proteger y fomentar aquellas estrategias de acceso alimentario no mediadas por el dinero: donaciones y trueques intercomunitarios; dotes, ofrendas y regalos en el marco de “celebraciones o rituales de iniciación o tránsito” (bautizos, bodas, días de menarquias, funerales); acceso mediante la participación en eventos festivos o conmemorativos (cumpleaños, celebraciones navideñas, funerales, banquetes o “comilonas” post ayunos religiosos, etc.) y demás actividades solidarias e integradoras. En ese sentido, el papel del Estado no debe limitarse sólo a ver el asunto desde una lógica de mercado, precios y demanda, sino también garantizar la permanencia de los proyectos y modos de vida que garantizan esas otras formas de transacción alimentaria.

La transformación de los alimentos trasciende el papel jugado por el sector agroindustrial y sus cadenas productivas. Requiere también que sea considerada la importancia de la transformación campesina de baja tecnificación y aquella otra que se da al interior de los hogares urbanos y rurales, incluyendo la relacionada con la preparación previa de los alimentos.

En cuanto al consumo y aprovechamiento biológico, es importante tener en cuenta los mecanismos de acceso a los alimentos (físico o económico); la frecuencia en que los nutricionalmente aptos son ingeridos; las condiciones de salud de quien se alimenta; la salubridad del entorno físico y humano; los faltantes o excesos alimentarios que pueden determinar una nutrición insuficiente o una malnutrición; las agresiones mediáticas contra la ingesta de alimentos tradicionales; el avance o retroceso de la lactancia materna; etc.

Cada uno de estos elementos del proceso alimentario genera, articula, determina o procede de un circuitaje que no puede sustraerse del derecho mismo. Hacemos referencia a los circuitos económicos que son inherentes a la producción, transacción, transformación y acceso; los vínculos culturales, de parentesco y cosmogónicos a los que se asocian los alimentos; el proceso de legado cultural, social, y económico de los conocimientos, recursos naturales, modos de producción y consumo alimentario; y, las estrategias de lucha y exigibilidad por el DA o los derechos asociados (trabajo, agua, salud, educación, tierra)

La visión holística de la alimentación como proceso se opone radicalmente al reduccionismo implícito en teorizaciones y/o estrategias de intervención (la acción estatal colombiana es un ejemplo), que ven el problema alimentario como un asunto cuya solución se circunscribe principalmente a la provisión de alimentos, mediante programas focalizados, a los más vulnerables entre los vulnerables.

Por fortuna aunque no con la velocidad que quisiéramos, aquél enfoque integrador y de conjunto ha permeado para bien la discusión global sobre la alimentación ampliando las dimensiones temáticas de debate. A manera ilustrativa y dado el contexto de este informe, resaltaremos sólo tres de ellas.

En primer lugar, aunque ya fue insinuado arriba, el **asistencialismo como acción exclusiva o cuasi exclusiva no puede ser visto per se como política pública**. A lo sumo, apenas un componente, vía proyectos o programas específicos, de una política mucho más abarcadora en la que además se consideren intervenciones sobre uno o varios de los problemas estructurales causantes del hambre en determinada población.

Esta crítica no es válida únicamente para el tema de las acciones en lo nacional. A nivel internacional, por ejemplo, se cuestiona qué tanto puede la ayuda alimentaria, en ciertos momentos, vulnerar las posibilidades productivas de los agricultores locales o mantener a los Estados indemnes ante las presiones internacionales y los intereses económicos, políticos o ideológicos de los países donantes.

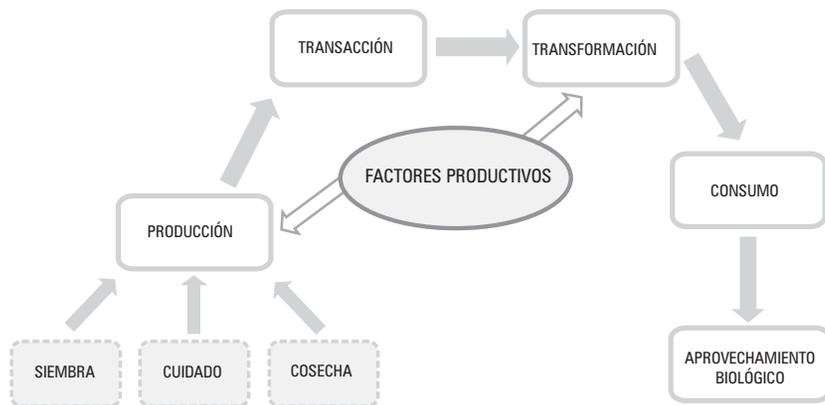
Una segunda dimensión temática muy interesante tiene que ver con que **el carácter explícito del DA en diversos instrumentos internacionales, así como los avales estatales a dichas normas, no son suficientes si lo estipulado no se traduce en: i) políticas públicas de alto impacto, ii) el estricto cumplimiento de las obligaciones estatales con el DA, y iii) la generación de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho**.

Adicionalmente, a los titulares del DA debe poderseles garantizar su amplia participación no sólo en la planeación, desarrollo y adecuación de las políticas, sino también en el monitoreo, vigilancia y seguimiento de las mismas. En ese sentido el presente informe es fruto del esfuerzo de muchas personas que se han preocupado por dotar a los titulares del derecho en el mundo, de herramientas para el seguimiento del DA. En nuestro caso se trata de una metodología que permite valorar **el proceso alimentario mismo** tal como fue descrito más arriba.

En tercer lugar, a medida que los avances conceptuales y de seguimiento en torno al DA se amplían y nutren de la experiencia cotidiana, **se constatan sus potencialidades como herramientas de reivindicación del derecho que trascienden, por supuesto, el ámbito individual de las personas**.

Sabiendo que el escenario habitual de desempeño del derecho como profesión y actividad axiológica suele restringirse a la confrontación de intereses o reclamos individuales, los DESC en general y el DA en particular, obligan a centrar de nuevo la atención en la necesidad de una lucha colectiva por unos derechos que sin importar nuestra pertenencia nacional, religiosa, política, social o racial, nos son comunes a todos y todas.

Esquema No. 3. El proceso alimentario.





En ese sentido, la actual situación de recrudescimiento del hambre, equívocamente llamada "Crisis Alimentaria Mundial"<sup>4</sup>, está acelerando un debate social aún no suficientemente ponderado en torno a cómo los desarrollos teóricos, conceptuales y normativos del DA, se pueden articular, fortalecer o complementar con otros planteamientos relacionados también con la disponibilidad, acceso o uso de los alimentos por parte de los colectivos humanos. Teniendo esto claro, creo importante denotar la discusión sobre el tema de la Seguridad Alimentaria, la Soberanía Alimentaria, y lo que en Colombia, por parte de algunos interesados en el asunto, hemos denominado las Autonomías Alimentarias.

En efecto, existen dos conceptos que en las últimas décadas han hecho carrera en los medios académicos y políticos (incluyendo las cumbres mundiales

relacionadas con el tema alimentario en el marco del Sistema de Naciones Unidas), así como en los espacios de construcción y lucha social.

A mediados de los años 70 del siglo pasado, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación acuñó la definición de Seguridad Alimentaria (ver recuadro)<sup>5</sup> en un momento en el que el hambre mundial se asociaba fuertemente a la llamada "Crisis Mundial de Alimentos". Dicha crisis se desencadenó como resultado de la nefasta confluencia entre la devaluación del dólar y la inestabilidad monetaria propiciada por EEUU (1971); la reducción de las reservas mundiales de cereales a causa de las malas cosechas en la URSS (1971-1972, 1975, 1977), los desastres monzónicos en la India y las sequías en África Subsahariana (1971-1972); la crisis energética mundial (1973); y, el incremento de la inflación y descenso del crecimiento en las principales economías del mundo<sup>6</sup>.

4 La "actual" crisis no lo es tanto si tenemos en cuenta que, en rigor, comenzó hace 12 años con el incremento sostenido en el número de hambrientos tras el optimismo, ideológicamente sospechoso, de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. Al respecto ver: Morales González, Juan Carlos. La cuestión alimentaria en el mundo ¿crisis o continuum? En: CINEP. Revista Cien Días. Edición digital. Bogotá. VIII/2008. No. 64. Disponible en: [http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/file/ciendas/RevistaCienDias64/JCMorales\\_64.pdf](http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/file/ciendas/RevistaCienDias64/JCMorales_64.pdf) [Consulta: 12/XI/2009]

5 FAO. Informe de políticas. Seguridad alimentaria. Roma. Junio de 2006. No. 2. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf) [Consulta: 12/XI/2009]

6 Las consecuencias de la crisis fueron nefastas; sólo entre 1972 y 1974, en la región del Sahel y Etiopía, murieron por hambre más de 300.000 personas. Para una mirada más detallada de esa cadena de eventos ver: Morales González, Juan Carlos. El hambre al servicio del neoliberalismo. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2006. pp: 55-56.

[La seguridad alimentaria consiste en] "(...) que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios"

Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 1974

[Existe seguridad alimentaria cuando] "Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana"

Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 1996.

Como puede notarse, en aquél momento la definición de seguridad alimentaria se enfocó hacia el tema de la disponibilidad en el marco de la caída mundial de las reservas de alimentos y las hambrunas subsecuentes.

Luego, entre 1983<sup>7</sup> y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, dicho concepto dejó de centrarse en la disponibilidad de alimentos a nivel mundial, para más bien dar relevancia al acceso alimentario de las personas y los hogares.

Contrario a lo que otros sugieren<sup>8</sup>, es obvio que la definición de seguridad alimentaria ahora en boga, precisamente emanada de la Cumbre de 1996, al centrarse en el tema del acceso alimentario de los individuos y los hogares, se limita casi que exclusivamente a señalar apenas uno de los aspectos que constituyen el proceso alimentario. Para nada es claro cómo debería alcanzarse dicha seguridad, ni si se debe hacer sin vulnerar los modos de vida de los propios titulares del derecho, ni si va en consonancia con las decisiones soberanas de los pueblos y naciones.

La estrechez y ambigüedad de la definición de Seguridad Alimentaria, que a la larga no obliga a

acciones estructurales contra el hambre, ha sido por supuesto muy manipulada por los Estados y centros de poder para simular un compromiso con el DA. En el caso colombiano no duda en manifestarse o elogiarse que gracias a los Tratados de Libre Comercio (TLC) y la importación masiva de alimentos a precios bajos, la Seguridad Alimentaria del país puede garantizarse (o se ha garantizado)<sup>9</sup>. Es decir, la supuesta búsqueda de la Seguridad Alimentaria empieza a emplearse como argumento-justificación para desproteger la producción interna de alimentos, debilitar a los pequeños y medianos productores, y redirigir los apoyos económicos y técnicos hacia productos que en el mercado internacional cumplan con el dogma ricardiano de las "ventajas comparativas".

Sabedores de la insuficiencia conceptual y vaguedad del concepto de Seguridad Alimentaria, en 1996, también en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los movimientos sociales y rurales del mundo, a través de Vía Campesina, introdujeron la noción de Soberanía Alimentaria.

Aquí se habla ya de un derecho soberano de escogencia colectiva (ver recuadro)<sup>10</sup> que involucra a los pueblos

7 FAO. Op. Cit. No. 5.

8 Por ejemplo, Salcedo Baca, Salomón. El marco teórico de la seguridad alimentaria. En: FAO. Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina. Santiago de Chile. 2005. pp: Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/public/seguridad\\_alimentaria.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/seguridad_alimentaria.pdf) [Consulta: 10/XI/2009]

9 Ver: Presidencia de la República. ABC del TLC. Bogotá. 20/XI/2006. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/tlc/documentos/abc1.htm> [Consulta: 13/XI/2009]; y, Kalmanovitz, Salomón y Enrique López Enciso. La agricultura colombiana en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República. Bogotá. p: 310

10 Definición tomada de: Vía Campesina. ¿Qué significa soberanía alimentaria? 15/II/2003. Disponible en: [http://www.viacampesina.org/main\\_sp/index.php?Itemid=38&id=78&option=com\\_content&task=view](http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?Itemid=38&id=78&option=com_content&task=view) [Consulta: 13/XI/2009]

indígenas, campesinos, agricultores familiares, pescadores, mujeres, jóvenes y trabajadores rurales<sup>11</sup>, y que trasciende la mera posibilidad de acceder a los alimentos de manera suficiente y en el momento oportuno.

Como puede notarse, la diferencia entre este concepto y el de Seguridad Alimentaria es abismal pues trasciende la mirada restrictiva del acceso, y lo individual o familiar, a un interés sobre lo colectivo en el sentido del poder decisorio que tenga éste frente al tema agrario y alimentario.

**“La soberanía alimentaria es el DERECHO de los pueblos, de sus países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros”**

Vía Campesina

A pesar de la riqueza de este concepto surgido de los procesos sociales aglutinados en la Vía Campesina, y de que son temas considerados permanentemente en sus plataformas de acción, creemos que debería ser complementado con otro (ver más adelante Autonomías Alimentarias) de tal forma que no se deje sin incorporar (por lo menos que se haga de manera más explícita) todos y cada uno de las poblaciones, incluyendo los sectores urbanos, así como cada uno de los elementos constitutivos del proceso alimentario.

En ese sentido, la Soberanía Alimentaria debe tomarse como *“el derecho que le asiste a cada nación de controlar su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás colectivos humanos, el medio ambiente y las*

*generaciones venideras”*<sup>12</sup>. Aunque ya lo hicimos cuando explicamos el esquema No. 3, al hablar de proceso alimentario no nos referimos únicamente al tema productivo, de transacción, acceso, transformación y utilización/aprovechamiento biológico, sino también a las relaciones o circuitos sociales e individuales, de tipo cultural, económico, político y demás, que se establecen o construyen a partir del hecho de que la alimentación no sólo es una necesidad, sino también un placer y una argamasa social.

Tal como lo comprendemos y se defiende ahora, el concepto de Soberanía Alimentaria es prácticamente herético para el poder imperante. La razón es fácilmente comprensible dado que si existe algo fuertemente impugnado por el neoliberalismo es, precisamente, el ejercicio de la soberanía. Gracias a la vulneración de la capacidad de los pueblos para decidir soberanamente, las potencias militares, las grandes empresas transnacionales (ETNs), los “inversionistas”, los especuladores y los capitales foráneos, han podido penetrar las economías y sociedades de casi todos los países del mundo, afectando sus dinámicas locales.

No obstante, en un contexto en el que se cuestiona cada vez más el presente orden económico y se evidencia su relación causal con la “actual” crisis alimentaria, y a sabiendas que el ejercicio de la soberanía, en su entender más lato, recae en manos del Estado y sus autoridades, no debe descartarse que el concepto de Soberanía Alimentaria empiece a ser pervertido y manipulado a su favor, como le ocurrió al de Seguridad Alimentaria, por quienes son responsables del actual estado de cosas.

Es predecible por ejemplo que ante el recrudecimiento de la crisis y la pérdida de legitimidad del actual modelo económico, algunos gobiernos comiencen a

imponer a mediano plazo supuestas políticas agrícolas o alimentarias que eventualmente vulneren los derechos de algunas minorías, comunidades o pueblos integrantes de ese colectivo nacional. En un escenario como este, planes de reordenamiento territorial y demográfico (incluyendo desplazamiento de poblaciones rurales), imposición de cultivos alimentarios a costa de las producciones tradicionales, apoyo financiero y tecnológico a los grandes productores y transformadores de alimentos en desmedro del pequeño productor, podrían ser implementados arguyendo la defensa de la Soberanía Alimentaria.

Dado este riesgo, desde la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, junto con otras redes, hemos venido insistiendo en la urgencia de debatir acerca de las Autonomías Alimentarias. En principio, la definición de Autonomías Alimentarias (ver recuadro)<sup>13</sup> es muy similar a la de Soberanía Alimentaria sólo que insiste con mayor fuerza sobre el derecho de las comunidades, pueblos o colectivos humanos pertenecientes a un conglomerado nacional, a preservar y defender su propio proceso alimentario. En esa medida no existe una sola autonomía sino muchas, lo cual explica el carácter plural de la definición.

**La(s) Autonomía(s) Alimentaria(s) hace(n) referencia al “derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el medio ambiente y las generaciones venideras”**

A nuestro criterio la Soberanía Alimentaria, por estar terminológicamente enmarcada en el sentido del ejercicio de la Soberanía, debe denotar el derecho a controlar el proceso alimentario en una relación entre lo nacional y lo internacional/transnacional; es decir, entre lo que se decide al respecto como colectivo nacional, frente a las pretensiones, intereses e incluso vulneraciones de otros estados o agentes económicos de origen extrafronterizo.

Las Autonomías hacen referencia al derecho de las poblaciones a controlar su proceso alimentario en una relación que puede eventualmente confrontar su propio proyecto de vida ante lo nacional e internacional/transnacional. En este caso se trata no sólo del derecho de mantener, controlar y decidir sobre su proceso alimentario frente a lo internacional/transnacional, sino incluso respecto a agentes económicos, políticos y mediáticos de su mismo país que podrían apelar abusivamente al principio de Soberanía e “interés nacional”, para vulnerar los modos de vida y el DA de las pequeñas comunidades.

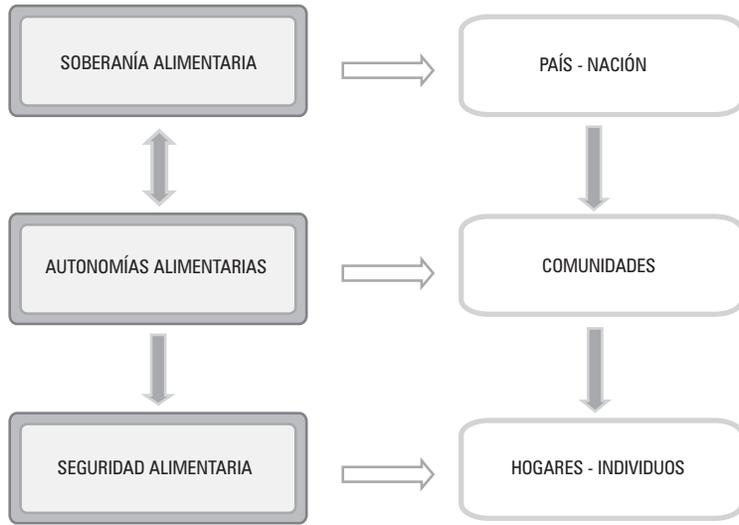
Luego de señalar las diferencias entre la Seguridad, Soberanía y Autonomías Alimentarias, cabe decir que para nosotros dichos términos no son excluyentes sino complementarios. Es más, que en virtud de las luchas que se adelantan a lo largo y ancho del planeta en contra del hambre, de fríos conceptos han pasado a ser, o por lo menos debe considerárseles así, **principios de acción social**.

Consideramos también que tanto la Seguridad, Soberanía y Autonomías Alimentarias, en el marco del desarrollo conceptual, normativo y de monitoreo del DA, deberían ser vistos como **Escalas de Realización Social** de ese derecho (ver esquema No. 4). Esto significa que la garantía del DA en determinado país sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad (de sus ciudadanos y familias) como la Soberanía (nacional) y las Autonomías Alimentarias (de sus pueblos o comunidades) se garantizan plenamente.

11 Declaración Conferencia Especial para a Soberanía Alimentaria, por los Derechos y la Vida. Brasília. 10-13/IV/2008. p: 1. Disponible en: [http://www.wrm.org.uy/temas/Soberania\\_Alimentaria/Declaracion\\_Brasilia.pdf](http://www.wrm.org.uy/temas/Soberania_Alimentaria/Declaracion_Brasilia.pdf)

12 Definición tomada de: Morales González, Juan Carlos. Proceso Alimentario, Hambre y Conflictos. Conferencia dada en el Conversatorio “Seguridad Alimentaria y Nutricional en Situaciones de Conflicto Armado”; organizado por el OBSAN en Bogotá el 2 de junio de 2009.

13 *Ibíd.*



Esquema No. 4. Escalas de Realización Social del Derecho a la Alimentación

Lo anterior nos indica que así como no se puede hablar de Soberanía Alimentaria en un país donde se vulneran las Autonomías de las comunidades, del mismo modo será imposible alcanzar la Seguridad Alimentaria si no se garantizan dichas Autonomías. Por lo mismo, que enfocarnos sólo en la Seguridad Alimentaria, tal como se ha venido haciendo hasta ahora, es decir con acciones preeminentemente asistencialistas y que no modifican las causas estructurales del hambre, es caer en la trampa de dar una mirada muy restringida al tema del disfrute del DA desatendiendo las otras escalas de realización social del mismo.

Esto nos lleva a señalar que la garantía de las Autonomías Alimentarias, desde una perspectiva de lucha social por la defensa del DA, se constituye en un objetivo estratégico para las comunidades y defensores de los DDHH. Insistimos en ello, sin Autonomías no se construye Soberanía y sin aquellas

no se garantiza la Seguridad Alimentaria a no ser, por supuesto, que no nos interese cómo se producen, quiénes lo hacen y de dónde vienen los alimentos que supuestamente garantizan el acceso alimentario de quienes han podido alcanzarlo.

Para finalizar nos queda sólo por recordar que tanto los elementos constitutivos del DA como las obligaciones estatales para con él, se inscriben perfectamente en la lógica de la defensa integral de la Seguridad, Soberanía y Autonomías Alimentarias. Fundamentado en la alimentación como proceso, el DA y sus escalas de realización social sólo podrá alcanzarse en la medida que los Estados y las sociedades cumplan con sus obligaciones y sepan adoptar las medidas en política pública que detengan todas las vulneraciones del DA y sus agentes propiciatorios (ver tabla No. 1).

Tabla No. 1. Factores de vulneración y estrategias a adoptar en favor de las distintas escalas de realización social del DA.

	Soberanía Alimentaria	Autonomías Alimentarias	Seguridad Alimentaria
Factores geopolíticos, políticos y económicos que la vulneran	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones de poder Norte-Sur</li> <li>- Globalización neoliberal</li> <li>- Tratados de Libre Comercio</li> <li>- Conflictos bélicos internacionales</li> <li>- Crisis globales (alimentaria, climática, financiera y económica)</li> <li>- Deterioro medioambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Globalización neoliberal</li> <li>- Conflictos internos</li> <li>- Violación sistemática de los DDHH</li> <li>- Ausencia de legitimidad política por parte de los gobiernos nacional y/o locales</li> <li>- Políticas económicas equivocadas, pro rico, o de bajo apoyo al campo</li> <li>- Carencia de Política Pública favorable al DA</li> <li>- Crisis medioambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pésimas políticas en el sector rural</li> <li>- Altos niveles de inflación</li> <li>- Políticas regresivas de empleo</li> <li>- Impuestos a los alimentos</li> <li>- Conflictos políticos o bélicos internos</li> <li>- Corrupción</li> <li>- Ausencia de protección a las poblaciones vulnerables</li> <li>- Carencia de mecanismos legales para la justiciabilidad del DA.</li> </ul>
Agentes de la vulneración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismos financieros internacionales</li> <li>- Organización Mundial del Comercio</li> <li>- Poder corporativo y ETNs</li> <li>- Grandes potencias</li> <li>- Gobiernos nacionales</li> <li>- Coaliciones militares</li> <li>- Crimen transfronterizo</li> <li>- Especuladores y corredores de bolsa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ETNs</li> <li>- Señores de la guerra y actores legales e ilegales del conflicto armado</li> <li>- Sector agroindustrial</li> <li>- Terratenientes</li> <li>- Organismos financieros locales</li> <li>- Gobiernos nacional y/o locales</li> <li>- Agencias de ayuda internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos nacionales y/o locales</li> <li>- Funcionarios estatales que no cumplen con sus deberes en el marco de su labor con entidades responsables de la política alimentaria o rural del país.</li> <li>- Señores de la guerra y crimen organizado.</li> <li>- Fuerzas militares estatales</li> <li>- Jefes o jefas de hogar con concepciones patriarcales y machistas.</li> </ul>
Estrategias y herramientas de vulneración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos comerciales</li> <li>- Programas de ajuste estructural</li> <li>- Bloqueos y coacciones militares y/o económicos</li> <li>- Empréstitos condicionados y algunos programas de desarrollo impulsados por los organismos financieros internacionales</li> <li>- Inversión Extranjera Directa y penetración de capitales</li> <li>- Proyectos de desarrollo impulsados por otros países</li> <li>- Dumping</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia armada</li> <li>- Planes de Desarrollo con poca orientación hacia el campo y el fomento de la producción campesina</li> <li>- Presión financiera al sector rural</li> <li>- Establecimiento de leyes que restringen o prohíben la producción, transacción, transformación o uso de alimentos tradicionales</li> <li>- Concentración de la producción, transacción o transformación de los alimentos en el sector agroindustrial</li> <li>- Leyes que favorecen la concentración de tierras y recursos</li> <li>- Renuencia a implementar medidas de reforma agraria y/o ambigüedad legal respecto a la tenencia de la tierra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia estatal o financiera contra deudores rurales.</li> <li>- Precarización del empleo.</li> <li>- Desplazamiento forzado en el marco de conflictos internos.</li> <li>- Daño a alimentos o recursos para obtenerlos.</li> <li>- Discriminación alimentaria contra las mujeres y/o los niños al interior de los hogares.</li> <li>- Imposición mediática del consumo de "comida basura"</li> </ul>

	Soberanía Alimentaria	Autonomías Alimentarias	Seguridad Alimentaria
Consecuencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la dependencia a la importación de alimentos</li> <li>- Preeminencia a la agroexportación y los monocultivos</li> <li>- Se afecta la balanza comercial</li> <li>- Reducción en la producción de alimentos para consumo interno</li> <li>- Desprotección de la seguridad nacional</li> <li>- Aumenta la vulnerabilidad alimentaria de la nación</li> <li>- Reducción de las reservas internas de alimentos estratégicos</li> <li>- Agroindustrialización de la agricultura</li> <li>- Daños medioambientales</li> <li>- Pérdida de patrimonio genético, tradiciones productivas y conocimientos autóctonos</li> <li>- Desestímulo institucional, tecnológico y financiero a los pequeños y medianos productores</li> <li>- Fortalecimiento de la injerencia del sector corporativo y las ETNs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desplazamiento y abandono del campo por parte de los pequeños y medianos productores</li> <li>- Aumento de la pobreza rural</li> <li>- Restricciones al acceso alimentario de la población rural e incremento del hambre</li> <li>- Extinción de conocimientos y estrategias productivas de tipo tradicional</li> <li>- Pérdida de control sobre los recursos y territorios locales o regionales.</li> <li>- Reducción de la disponibilidad alimentaria</li> <li>- Destrucción de los mercados internos</li> <li>- Concentración de tierras y recursos</li> <li>- Expansión de los monocultivos y el sector agroindustrial</li> <li>- Daños al medioambiente y los diversos ecosistemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inseguridad alimentaria y hambre al interior de los hogares.</li> <li>- Altos niveles de desnutrición.</li> <li>- Aumento de la morbi – mortalidad a consecuencia del hambre.</li> <li>- Reproducción de la trampa de la pobreza.</li> <li>- Incapacidad de los individuos y las familias para insertarse en la vida productiva, cultural y política del país.</li> <li>- Mayor desprotección de mujeres y niños.</li> </ul>
Medidas de política pública para adoptar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección Constitucional y de Ley a la pequeña producción campesina y la producción de alimentos e insumos para consumo interno</li> <li>- Protección Constitucional y de Ley a los productores rurales frente a los intereses transnacionales</li> <li>- Protección Constitucional y de Ley al acceso, por parte de los productores rurales e investigadores nacionales, al conocimiento, recursos genéticos, hídricos y todos aquellos relacionados con la producción alimentaria.</li> <li>- Respaldo económico y técnico a la producción interna de alimentos</li> <li>- Instituir leyes y penas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección Constitucional y de Ley a la pequeña producción campesina y la producción de alimentos e insumos para consumo interno</li> <li>- Dar prioridad, en los planes de desarrollo locales y regionales, a la producción de alimentos para el consumo regional.</li> <li>- Apoyo a los mercados locales y regionales de productos alimentarios de tipo tradicional</li> <li>- Apoyo financiero a los pequeños productores campesinos</li> <li>- Reforma Agraria</li> <li>- Mejoramiento de condiciones de infraestructura en las zonas rurales</li> <li>- Mejorar el acceso del pequeño productor rural a tecnologías</li> <li>- Subsidio a la producción alimentaria de tipo estratégico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas asistencialistas deben acompañarse de acciones integrales en salud, educación, vivienda y acceso a otros recursos.</li> <li>- Seguimiento nutricional a toda la población y no sólo a los grupos vulnerables.</li> <li>- Capacitación sobre la alimentación como proceso, el DA y sus escalas de realización social.</li> <li>- Fomentar la agricultura familiar, cría de especies menores y agricultura urbana.</li> <li>- Mejorar las políticas de empleo.</li> <li>- Transformar los regímenes tributarios para que no sea la población de menores recursos la que termine sosteniendo las</li> </ul>

	Soberanía Alimentaria	Autonomías Alimentarias	Seguridad Alimentaria
Medidas de política pública para adoptar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- antimonopólicas</li> <li>- Impedir la importación de alimentos que afecten la producción, distribución y comercialización de los alimentos de producción interna.</li> <li>- Consultar y consensar con la población los Tratados de Libre Comercio</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- finanzas de la nación.</li> <li>- Desgravar todos los alimentos básicos e insumos necesarios para la producción de alimentos.</li> <li>- Combatir la discriminación de género en contra de la mujer y las medidas asistencialistas con sentido de discriminación positiva que terminan generando otras exclusiones (por ejemplo, contra los adultos mayores)</li> <li>- Fortalecer las campañas de lactancia materna.</li> </ul>
Beneficios de su defensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminuye la dependencia alimentaria</li> <li>- El sector rural, especialmente la economía campesina, es fortalecido</li> <li>- Aumentan las existencias internas de alimentos</li> <li>- Mayor generación de trabajo y reducción del desempleo rural</li> <li>- Reducción de los flujos de desplazamiento campo-ciudad y la turgurización de las ciudades</li> <li>- Fortalecimiento de los circuitos económicos campo-ciudad</li> <li>- Fortalecimiento del mercado interno de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce la migración campo – ciudad</li> <li>- Se diversifica la producción alimentaria</li> <li>- Preservación de conocimientos, simientes y demás recursos genéticos, naturales y culturales</li> <li>- Se preservan mejor los ecosistemas</li> <li>- Se construye tejido social</li> <li>- El hambre y la pobreza rural son reducidas</li> <li>- Se mantienen los circuitos económicos del orden local y regional</li> <li>- Mejora la alimentación de las poblaciones urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de la morbi – mortalidad asociada a la desnutrición.</li> <li>- Mejora de la calidad de vida y de salud de individuos y familias.</li> <li>- Se difunden las buenas prácticas alimentarias y nutricionales.</li> <li>- Hay tendencia secular positiva, en términos auxológicos, en los tránsitos generacionales intrafamiliares.</li> <li>- Se reduce la violencia social en las comunidades.</li> <li>- Los individuos y las familias se apersonan más de sus derechos y, también, de sus deberes sociales.</li> <li>- Las mujeres no son víctimas de discriminación ni ningún otro tipo de violencia.</li> <li>- Se reduce drásticamente el hambre oculta (deficiencia de micronutrientes)</li> <li>- Disminuyen las cifras de pobreza e indigencia.</li> </ul>





firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sino de toda la comunidad internacional. Tal convencimiento dio inicio a un largo proceso (bosquejado en el esquema No. 5) hacia la constitución de las Directrices Voluntarias (DV).

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)<sup>15</sup>.

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"*<sup>16</sup>.

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.

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. La tabla No. 2 resume el asunto principal que, respecto a la realización del DA, contempla cada una de las Directrices.

**Tabla No. 2.** 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, y deben darse las articulaciones necesarias para que las instituciones relacionadas con la política actúen coherentemente, con mandatos específicos, y sin obstaculizar el proceso.
6	Partes interesadas.	Considerar la contribución 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.

<sup>15</sup> 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"

<sup>16</sup> 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.

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
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 las ayudas.
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 seguimiento de las DV? Indudablemente, la respuesta es afirmativa.

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*





## Capítulo III

### 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**<sup>17</sup>. 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 diseñar 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 tenemos<sup>18</sup>:

1. Debe imperar un ejercicio real de la democracia en el que todas y todos participen en la vigilancia y garantía de sus derechos.



<sup>17</sup> Énfasis nuestro.

<sup>18</sup> 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.

2. Debe desarrollarse un marco jurídico e institucional que permita la concreción del derecho y su justiciabilidad si persisten violaciones al mismo.

3. Los medios económicos (incluyendo los presupuestos) deben estar en función de la realización del derecho, abiertos al escrutinio de la sociedad civil, no ser sujetos de reducciones o manipulaciones coyunturales, y estar dirigidos a fortalecer los cambios estructurales necesarios que revertan 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 debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Ser fiel a los principios de derechos humanos.
2. Tener en cuenta las múltiples consideraciones y realidades culturales/sociales existentes sobre un tema dado.
3. Existir transparencia en su desarrollo.
4. Ayudar a construir y/o fortalecer las capacidades de los titulares de los derechos.
5. Dar especial atención a los grupos más vulnerables.

6. Utilizar una perspectiva de género.

7. Integrar normas, preceptos y reglas reconocidas internacionalmente.

8. Evaluar el marco legal y regulatorio que se supone rige y da contexto al desarrollo del asunto evaluado.

9. Ser 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"<sup>19</sup>.*

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

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.

19 Ibíd. Vol. 1. p: 10



## Capítulo IV

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

Antes de continuar valorando, 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 interna, 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<sup>20</sup>.*

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



<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-582. Bogotá. 11/VIII/1999. Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1999/Constitucionalidad/C-582-99.htm> [Consulta: 25/X/2007]

"(...) 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 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<sup>21</sup>.

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 V.

El DA, al hacer parte del Bloque de Constitucionalidad, tiene en Colombia rango constitucional. No obstante es necesario precisar que no está explicitado 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 (...)"

A pesar de su incorporación en el Bloque de Constitucionalidad, la escasa explicitud del DA en la Carta Magna de una u otra manera ha obstaculizado alcanzar mayores avances de ley a favor de la realización de dicho derecho. Eso explica el que varios de los avances en la materia hayan tenido que ser alcanzados gracias a la mediación de la Corte Constitucional, a través de las interpretaciones dadas a sus jurisprudencias (algunas sintetizadas en la tabla No. 3), más que por acción directa del poder legislativo asentado en el Congreso.

De otra parte, al tener en cuenta lo estipulado internacionalmente para el DA, en especial lo relacionado con las obligaciones estatales para con el mismo, es oportuno expresar que desafortunadamente Colombia carece de una política pública coherente y con perspectiva de derechos humanos (que trascienda la formalidad de los enunciados), cuyo fin sea propiciar las condiciones necesarias para que el DA sea garantizado a toda la población. Así mismo, no existen mecanismos útiles (administrativos o legales) que permitan a los titulares del derecho exigir la implementación inmediata de tal política.

En ese sentido, uno de los vacíos importantes viene determinado por el escaso margen de participación dado a los titulares del DA o a las organizaciones sociales que los representan, en el diseño y ejecución de aquellas medidas que desde el Estado fungen como propicias al tema alimentario.

Esto se debe a que no ha habido voluntad política por parte del Estado para convocar abiertamente a los diferentes sectores sociales que deberían ser protagonistas en la construcción colectiva de una política pública favorable al DA. Hacemos referencia a los sectores campesinos, indígenas, de población afrocolombiana, de mujeres y madres comunitarias, de adultos mayores y niñez, de población desplazada, carcelaria o en extrema pobreza, de población en condición de discapacidad, comerciantes, pequeños y medianos productores o transformadores de alimentos, academia, magisterio, trabajadores y trabajadoras de la salud, organizaciones defensoras de derechos humanos y representantes de los diversos credos religiosos, entre otros.

Por citar un caso, entre las barreras detectadas al anterior Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN), "[el no estímulo a] la participación de las comunidades ni de algunos actores e instituciones locales –públicas y privadas– comprometidos con el tema", fue una de las más importantes<sup>23</sup>.

Esta realidad no cambió en el contexto del diseño y formulación de la actual Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). De ella cabe decir que su puesta en marcha, como veremos unos párrafos abajo, no ha tenido un carácter prioritario para el actual gobierno habida cuenta las barreras que desde las máximas instancias se le han interpuesto.

En consonancia con la ausencia de una convocatoria abierta a todos y cada uno de los sectores interesados en el tema alimentario, la estructuración de los programas o planes alimentarios del Estado no ha trascendido la restrictiva mirada institucional. Sobre el tema cabe decir que no obstante la existencia y buena

**Tabla No. 3.** Ejemplos de fallos jurisprudenciales favorables (sentencias de la Corte Constitucional), directa o indirectamente, al DA<sup>22</sup>.

FALLO JURISPRUDENCIAL	ASUNTO RELACIONADO CON EL DA
Sentencias T-251 de 1993, T-219 y T-244 de 1994, C-137 de 1996.	Preservación, vigilancia y control al uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, biológicos y genéticos.
Sentencias C -237 de 1997, C -184 y C -305 de 1999, C-388 y C-1064 de 2000.	Pago de pensión alimentaria a niños y niñas
Sentencia C-1140 de 2000.	Acceso de los consumidores de bienes y servicios a mecanismos para la protección de sus derechos
Sentencias T-714 de 1996 y T-718 de 1999.	Los reclusos deben recibir una alimentación balanceada y según sus necesidades nutricionales.
Sentencia T-025 de 2004	Apoyo y alimentación de emergencia par población desplazada.
Sentencia T-174 de 1994	La acción de tutela es procedente para reconocer el pago de alimentos cuando el afectado se encuentra en situación de debilidad manifiesta.
Sentencia T-333 de 2000.	Los particulares no deben introducir sustancias nocivas para la salud en los alimentos
Sentencia T-605 de 1992	No se debe impedir el acceso a los alimentos y/o el desarrollo de actividades productivas
Sentencias T-282 de 1993, T-379 y T-413 de 1995, T-208 de 1999.	No se deben contaminar o hacer uso irracional de recursos como el agua u otros de origen natural

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225. Bogotá. 18/V/1995. Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1995/Constitucionalidad/C-225-95.htm> [Consulta: 25/X/2007]  
<sup>22</sup> Tabla realizada a partir de la síntesis hecha por: Defensoría del Pueblo. Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria a la luz del derecho a la alimentación. Bogotá. 2008. pp: 21-26

<sup>23</sup> Ortiz, María del Rocío et al. Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. Rev. Panam. Salud Pública. Washington. V. 14. No. 3. 2003. pp: 186-192.



voluntad de funcionarios quienes se interesan, conocen o se preocupan por el problema alimentario y nutricional del país, la mayoría de las veces sus opiniones, conceptos y recomendaciones son ignoradas al ser incompatibles con el pobre compromiso de las instituciones y gobiernos con el DA.

Tal falta de compromiso (que contraría las obligaciones estatales reconocidas internacionalmente), fue evidente una vez más hace 2 años al interior del Senado de la República, cuando en el marco del impulso de un Proyecto de Ley que buscaba instituir un marco legal a la PNSAN<sup>24</sup>, el Ministro de Hacienda dio concepto negativo a dicha propuesta alegando, entre otros argumentos inverosímiles, la inconveniencia para el actual Estado Social de Derecho de reconocer el DA como un derecho humano fundamental<sup>25</sup>.

Como puede colegirse, si desde sus más altas esferas el propio Estado niega o desvirtúa la esencia e importancia del DA, obstaculizando con ello el inicio de una Política Pública relacionada con el tema alimentario, muy difícilmente se puede esperar que sea el Estado quien facilite y genere auténticos espacios de participación en los que los y las titulares

del derecho gesten y monitoreen no sólo la política misma, sino el desarrollo de las actividades en las que ésta se debe traducir.

De igual forma, al no haber una estrategia o política pública en marcha favorable al DA, las distintas autoridades estatales de las que se esperaba protagonismo en ella (ministerios, Departamento Nacional de Estadísticas, oficinas de planeación, gobernaciones, alcaldías, entre otras), desconocen qué se está haciendo por defender o garantizar el DA, carecen de directrices específicas en torno a su misión y responsabilidades en relación con el tema, y no poseen mandato para facilitar la participación de la ciudadanía en la concepción y desarrollo de dichas iniciativas.

A la indolencia estatal se suma que el problema alimentario no ha sido abordado a profundidad por los grandes medios de comunicación del país. Al pertenecer muchos de ellos a familias o empresarios con fuertes vínculos con el actual gobierno o tener una larga tradición de injerencia en el manejo del Estado, temas como los de la concentración de la tierra y la contrarreforma agraria, la vulneración de los derechos laborales, la expropiación de tierras y territorios de los

que han sido víctimas millones de colombianos y colombianas, la destrucción de la economía campesina y las perversiones del modelo agroexportador que actualmente se impulsa, son asuntos prácticamente vedados en las parrillas informativas de estos medios.

Sólo de vez en cuando se ocupan de alguna noticia en la que, a fuerza de lo evidente, se informa sobre hechos en los que el hambre ha tenido consecuencias graves en determinada comunidad. Lejos de certificar que esto es un asunto generalizado a lo largo y ancho del país, los medios suelen hacer eco de las versiones oficiales que, de manera matizada o no, circunscriben la causalidad de lo reportado a problemas específicos en lo local o regional (ver capítulo X).

Con esta estrategia, el Estado, y particularmente el gobierno central, induce en la opinión pública la idea de que los responsables de estas tragedias son, cuando más, las administraciones locales o regionales. En ese sentido, el libretto mediático es ya predecible: se reportan los casos con no poco amarillismo, se entrevistan a los afectados o sus allegados para que relaten una vez más lo que desde hace años han venido denunciando, se busca la opinión de alguna autoridad local que suele argumentar falta de recursos y, finalmente, se da espacio al concepto de algún alto funcionario del gobierno que explica los eventos como algo puntual y producto de la inoperancia o corrupción de las autoridades locales.

Lejos de discutir el papel del Estado (y sobre todo el gobierno central) en esos casos de vulneración del DA, el colofón mediático le recuerda a la opinión pública que desde el gobierno nacional se han destinado, con generosidad, algunas ayudas alimentarias.

Ahora bien, en lo que respecta 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 o que buscan reivindicaciones sociales, quienes en conjunto encuentran grandes obstáculos ejercer sus derechos.

Sirva como muestra de lo afirmado señalar que según la Escuela Nacional Sindical<sup>26</sup>, entre 1986 y 2008 han sido asesinados en Colombia 2.694 sindicalistas, 35 % de ellos en lo que lleva recorrido el gobierno de Uribe Vélez<sup>27</sup>. Sólo entre 2008 y 2007, según la misma fuente, el número de vulneraciones contra los trabajadores sindicalizados aumentaron en un 73 %, al pasar de 441 casos a 762. Dichas violaciones comprenden amenazas, desplazamientos forzados, asesinatos, detenciones arbitrarias, hostigamientos, atentados, desapariciones, torturas y allanamientos ilegales<sup>28</sup>.

Un clima similar de violencia se desata contra la libertad de prensa. De hecho, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) señala que entre 2004 y 2008, en Colombia hubo 615 casos de violaciones a la libertad de prensa, de los cuales el 21 % (130) ocurrieron en 2008 (ver tabla No. 4)<sup>29</sup>. De estos 130 registros, el 17 % de las violaciones fueron cometidas por funcionarios públicos, 14 % por miembros de las fuerzas militares y de policía, 11 % por la guerrilla, y 10 % por los paramilitares. El restante 48 % de las

24 Proyecto de Ley 203/2007. El Proyecto puede consultarse en: Gaceta del Congreso. Año XVI. No. 599. 27/XI/2007. pp: 1-8; y Gaceta del Congreso. Año XVII. No. 110. 4/IV/2008. pp: 1-13.

25 Carta del Ministro de Hacienda Oscar Iván Zuluaga Escobar al Presidente de la Comisión Séptima del Senado, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. UJo521-08. Bogotá. 28/IV/2008. p: 2.

26 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y Escuela Nacional Sindical. Informe nacional de trabajo decente 2008. Pregón Ltda. Medellín. 2009. p: 69

27 En los primeros cinco meses de 2009 fueron asesinados otros(as) 17 sindicalistas. Ver: Escuela Nacional Sindical. Una política de exclusión sistemática: Panorama de la situación de los trabajadores y trabajadoras y de las organizaciones sindicales en Colombia. Medellín. Mayo 2009. p: 12. Disponible en: <http://www.ens.org.co/docinteressindical.htm>

28 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y Escuela Nacional Sindical. Op. Cit. No. 26. p: 68.

29 Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP. Cifras de violaciones a la libertad de prensa en Colombia 2004-2008. Disponible en: [http://www.flip.org.co/secciones/rap/cifras\\_grales.htm](http://www.flip.org.co/secciones/rap/cifras_grales.htm) [Consulta: 15/XI/2009]

**Tabla No. 4.** Número de casos de violaciones a la libertad de prensa en Colombia durante 2008<sup>30</sup>.

TIPO DE VIOLACIÓN	2008
Amenaza	72
Trato inhumano o degradante	31
Obstrucción al trabajo periodístico	21
Atentado contra infraestructura	2
Exilio	2
Herido en cubrimiento	1
Secuestro	1
Asesinato	0
Total casos	130
Total víctimas afectadas en esos casos	181

vulneraciones fueron perpetradas por desconocidos (33 %), particulares (12 %), políticos (2 %) y narcotraficantes (1%)<sup>31</sup>.

Cabe destacar también que desde 2008 se hizo público un sistemático seguimiento ilegal, vía interceptaciones electrónicas y telefónicas, no sólo a algunos periodistas, sino también contra políticos opositores, muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y defensores y defensoras de DDHH.

Para el caso de los defensores y defensoras de DDHH, además de las interceptaciones ilegales, se presentan otra serie de agresiones que según varias redes de organizaciones defensoras de los DDHH, se pueden tipificar de la siguiente manera<sup>32</sup>:

1. Construcción, almacenamiento y uso ilegal de informes de inteligencia militar contra defensores de DDHH.
2. Apertura de investigaciones judiciales, con base en informes de inteligencia, por parte de fiscales destacados ante guarniciones militares.

3. Montajes contra defensores de DDHH tomando como base declaraciones de testigos pagados o desmovilizados que buscan beneficios jurídicos.

4. Presiones al sistema de justicia por parte de organismos de inteligencia, con el fin de que se tomen decisiones en contra de líderes sociales y defensores de DDHH.

5. Amenazas de muerte

6. Violación al derecho a la vida y a la integridad.

7. Allanamientos contra sedes de defensores de los DDHH y robo de la información que en ellas reposan.

8. Declaraciones públicas de los más altos funcionarios del gobierno en contra de los defensores, a quienes no se duda en calificarlos de aliados del terrorismo o enemigos de la patria.

9. Debilitamiento e infiltración de los esquemas de seguridad de los defensores de DDHH y demás personas amenazadas por su activismo social.

Así las cosas, entre 2002 y 2008, hubo 610 casos de agresión contra defensoras de DDHH, 33 % de ellos en tan sólo Bogotá y el departamento de Santander. De esos 610 casos, 82 (13,4 %) ocurrieron en 2008<sup>33</sup>.

Los perpetradores de las violaciones en el periodo mencionado fueron: en un 23 % el Estado colombiano, 59 % los narcoparamilitares, 3 % la guerrilla, y un 15 % actores desconocidos<sup>34</sup>.

Otro fenómeno que pone en entredicho la gobernabilidad, la gestión pública y el respeto por los DDHH, son los altos niveles de corrupción en el país. Según el más reciente informe de Transparencia



recolección de firmas para el referendo que busca la segunda reelección de Álvaro Uribe Vélez; la forma sospechosa y acomodada con que las normativas de apoyo al sector rural terminaron beneficiando a personajes muy pudientes del país que habían sido o son, además, amigos personales o apoyos políticos del Presidente; la vinculación que hiciera un ex comandante paramilitar del actual Vicepresidente con la conformación de grupos paramilitares; son apenas algunos ejemplos de conocimiento mundial.

Todos estos hechos, que transitan un dificultoso proceso de investigación, se encuentran tan en consonancia con la descomposición social del país, que lejos de ser ampliamente condenados terminan legitimados en la medida que el apoyo popular a estos personajes se sigue manteniendo muy alto y sus acciones, incluso, son justificadas sin sonrojo por parte de un amplio sector de la opinión pública.

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.

35 Transparencia Internacional. Informe global de la corrupción. Cambridge University Press. Nueva York. 2009. p: 195.

36 Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (ratificada en 1998); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ratificada 2004); Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ratificada en 2006). Ver: Transparencia Internacional. Op. Cit. No. 35.



# Capítulo V

## 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 pueblos<sup>37</sup>. 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 la tabla No. 5.

**Tabla No. 5.** Instrumentos internacionales que avalan el derecho a la alimentación<sup>38</sup>.

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 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>

<sup>37</sup> Costumbre rota en septiembre de 2007 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.

<sup>38</sup> Compendio tomado de: Morales González, Juan Carlos y Alejandro Mantilla Quijano. Op. Cit. No. 14. pp: 6 – 9.



DECLARACIÓN, PACTO, PROTOCOLO, CONVENCIÓN, CÓDIGO, REGLAS, PRINCIPIOS.	POSTULADO
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Artículos 12 y 17.	<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". "Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a (...) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas (...)"</i>
Declaración de los Derechos del Niño. Principio No. 4.	<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>
Convención Sobre los Derechos del Niño. Artículo 27.	<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>
Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Artículo 12.	<i>"(...) los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios 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>
Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículos 25 y 28.	<i>"Los Estados Partes (...) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad". "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad".</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, PACTO, PROTOCOLO, CONVENCIÓN, CÓDIGO, REGLAS, PRINCIPIOS.	POSTULADO
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 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Artículo 54.	<i>"Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (...) Se prohíbe atacar, destruir, 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 disfruten 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 PIDESC<sup>39</sup>. 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 derecho<sup>40</sup>, 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 Estados<sup>41</sup>. 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.

**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 X, las manifestaciones del hambre en Colombia y las terribles secuelas que en ella deja, son ignoradas ex profeso a pesar de que muchas de las evidencias que certifican tal situación provienen de organismos estatales.

39 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/II/1976 gracias a la Ley 74 de 1968.

40 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.

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

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 de la Política 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). Sin embargo, luego de que esa política fuera hecha pública a través de un documento oficial<sup>42</sup>, se ha podido constatar no sólo que la mención del DA en el documento normativo es muy pobre, incluyendo la omisión de las obligaciones estatales frente al derecho, sino que incluso no se manifiesta ninguna estrategia coherente de participación social para la puesta en marcha, seguimiento y monitoreo de las acciones que enmarcaría dicha política.

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 ayudas<sup>43</sup>.

3. Tal como se dijo en el punto anterior, la PNSAN, ideada para ponerse en marcha durante el periodo 2006-2015, está muy pobremente formulada en términos de una perspectiva de derechos humanos y, lo que es peor, ni siquiera se han tomado las medidas de ley para establecer el marco legal y presupuestario de dicha política. Esto último, en razón a que como mencionamos en el Capítulo IV, el gobierno nacional ha sido muy diligente en torpedear la concreción de dichas medidas

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 tabla No. 6), 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.

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: personas en situación de discapacidad física y/o mental, 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 afroes 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 constitutivos del DA, sino también de las propias obligaciones del Estado para con los titulares del derecho<sup>45</sup>.

La Ley Forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural (EDR), declarados luego inconstitucionales, los Tratados de Libre Comercio (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 y los impactos de las mismas.

**Tabla No. 6.** Metas relacionadas con el tema alimentario propuestas por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010<sup>44</sup>.

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 %

42 Consejo Nacional de Política Económica Social. Documento CONPES Social 113. Bogotá. III/2008. p: 25. Disponible en: <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:cvb4iiscbtgJ:www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%202520Sociales/113.pdf> [Consulta: 26/XI/2009]

43 Como suele suceder con la población desplazada, lo cual propició que la Corte Constitucional emitiera las sentencias T-025 y T-740 del 2004.

44 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](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND_2006_2010/Anexo_Meta_FINAL.pdf) [Consulta: 19/X/2007]



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

El desarrollo 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 mismo, 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 SISBEN<sup>46</sup>, 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, evidencian la estrechez de las coberturas y la competencia entre ese programa y otros de vocación similar<sup>47</sup>.

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 VIII y XI).

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.

Valga la pena finalizar este capítulo diciendo que esta situación fue recientemente denunciada por las organizaciones sociales que han venido trabajando el "Informe Alternativo" al V Informe de la República de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quienes señalaron:

*"En lo concerniente a hacer efectivo el derecho a la alimentación, las acciones que el Estado adelanta, y que son citadas en el V Informe, se tratan en su mayoría de programas asistencialistas que, debido a su incoherencia y la imposibilidad de articularlos a una política pública favorable al derecho a la alimentación (por débil que esta sea), de ninguna manera pueden ser considerados como acciones que respondan de manera suficiente y completa a esa obligación. Reconocidos y respetados ámbitos académicos de investigación sobre el tema de la alimentación en Colombia, tras analizar estos programas, han puesto en evidencia la imposibilidad de demostrar los impactos que dichas medidas han tenido para mitigar el hambre en el país. De allí que los únicos logros en materia de realización progresiva del derecho, correspondan a aumentos mínimos en la cobertura"*<sup>48</sup>.

Asumir que las pocas acciones asistencialistas 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.

46 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](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=588) [Consulta: 28/XI/2007]

47 Ver: OBSAN. Memorias del IV Seminario de Información en SAN -SISAN. Octubre 2006. En: [www.unal.edu.co/obsan](http://www.unal.edu.co/obsan)

48 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Asociación de Trabajo Interdisciplinario. El derecho humano a la alimentación. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Universidad Distrital Francisco José de Caldas. "Así van los DHESC. Insumos para la elaboración del Informe Alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas". Gente Nueva Editorial. Bogotá. 2008. p. 16.



## Capítulo VI

### SISTEMAS DE MERCADO

La defensa y promoción del mercado interno de alimentos, especialmente del impulsado por los pequeños y medianos productores rurales, debería ser un objetivo primordial en cualquier Estado. Más aún cuando a través de aquél se garantiza tanto la disponibilidad y acceso a los alimentos para quienes no los producen, como la posibilidad de mejorar los ingresos de quienes sí lo hacen y sitúan sus excedentes en plazas, ferias y mercados.

La interposición de impedimentos a los mecanismos tradicionales de generación, transacción o distribución

alimentaria que los productores rurales utilizan para mejorar su acceso económico, deviene, entonces, un serio obstáculo a la garantía del DA de las poblaciones rurales y urbanas.

Infelizmente en los años recientes el Estado colombiano viene colocando serias limitaciones a las dinámicas tradicionales que las poblaciones rurales (e incluso urbanas) tienen para la distribución y acceso a los alimentos.

De una parte, junto con los otros beligerantes que atizan el conflicto armado interno, el gobierno colombiano por intermedio de sus fuerzas armadas ha sido corresponsable de al menos 90 bloqueos alimentarios entre el año 2002 y 2007<sup>49</sup>. Tales acciones, además de restringir la salida o entrada de alimentos (o recursos para producirlos) desde o hacia las comunidades y someter a graves restricciones alimentarias a sus pobladores, se constituyen en serias infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en particular a los Protocolos Adicionales I y II al Convenio de Ginebra en sus artículos 54 y 14.

De otro lado, a través de diversos actos legislativos o administrativos, el gobierno en curso trata de allanar el camino para el control monopólico, por parte de grandes empresas nacionales o transnacionales, de diversas cadenas agroproductivas y de distribución alimentaria en las que hasta el momento intervenían las poblaciones rurales. Las justificaciones empleadas para tales medidas casi siempre tienen que ver con el supuesto mejoramiento de las condiciones sanitarias en la producción y distribución de determinados productos alimenticios: carne vacuna, panela, leche, gallinas y pollos de engorde de producción campesina.



49 Varias organizaciones. Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia. Bogotá. VII/2008. p. 3. Disponible en: [http://plataforma-colombiana.org/plataforma/docs/Informe-final-para-el-EPU\\_Colombia.pdf](http://plataforma-colombiana.org/plataforma/docs/Informe-final-para-el-EPU_Colombia.pdf) [Consulta: 7/VIII/2009]

Todos, aparte de ser alimentos y productos muy importantes en las dietas nacionales, son fundamentales para el autoconsumo y la generación de ingresos (que posibilita el acceso económico a otros alimentos no derivados de la autoproducción) de las poblaciones rurales o periurbanas.

Ejemplos de estas medidas restrictivas son, para el caso de la leche, el Decreto 2838/2006 (Ministerio de la Protección Social) y, en el caso de las gallinas y pollos de engorde, la Resolución 957/2008 (Instituto Colombiano Agropecuario – ICA) y 4287/2007 (Ministerio de la Protección Social)<sup>50</sup>.

En lo relacionado con la leche, desde el 24 de agosto del 2008, quedó prohibida la distribución de leche cruda a nivel nacional, dejando con ello sin trabajo a cerca de 100.000 familias cuyos ingresos dependían de dicha actividad económica<sup>51</sup> y, a su vez, condenando a millones de consumidores con escasos recursos a pagar el doble del precio por la leche proveniente, ahora, de las grandes pasteurizadoras.

Intentos similares se han hecho, como se dijo, para el caso de la carne vacuna, la producción panelera, y la producción y comercialización de gallinas y pollos de engorde.

Independientemente de lo exitosa o no que haya sido su imposición, lo común de todas estas iniciativas gubernamentales es que alegando mejorar las condiciones de producción y distribución, se pretende forzar toda una serie de pasos, requisitos, restricciones y prohibiciones, que hacen prácticamente imposible que los pequeños productores o distribuidores puedan llevar sus alimentos al mercado interno. Siendo sectores productivos de gran interés para la agroindustria, tales medidas parecen más bien, según el criterio de muchos conocedores en el tema<sup>52</sup>,

diseñadas a medida de las grandes transnacionales (y los Tratados de Libre Comercio) que en el país pujan por una mayor cuota de participación en el control del mercado interno de alimentos.

Lo dicho pone en evidencia cuán lejos se encuentra de ser respetados los Artículos 64 y 65 de la Constitución, los cuales invocan la especial protección por parte del Estado de la comercialización de los productos campesinos y la producción interna de alimentos. Si a ello se suma que las políticas agropecuarias gubernamentales están dirigidas a la agroexportación y no a la diversificación productiva, es claro que la productividad e ingresos de las poblaciones rurales se ven cada día más amenazados.

La alteración de las dinámicas internas de mercadeo de los alimentos provenientes de los pequeños y medianos productores, además del impulso desmedido dado al sector agroexportador, obedecen a una estrategia de transformación productiva y comercializadora recogida en los dos últimos planes de nacionales de desarrollo; ambos, frutos del actual gobierno.

En conjunto, tanto el “Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario” como el “Plan de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, instituyeron una estrategia conocida como “El Manejo Social del Campo”, la cual da prioridad a los siguientes asuntos<sup>53</sup>:

- El impulso de cadenas productivas con enfoque regional.
- La consolidación de acuerdos regionales de competitividad.
- La ampliación y recuperación de zonas de cultivo para algunos productos considerados de importancia económica.

- La promoción de proyectos empresariales rurales.
- El impulso a actividades agroturísticas.
- El fomento del desarrollo científico y tecnológico relacionado con el sector.
- El mejoramiento del acceso a factores productivos y financieros.

Como puede notarse, la política se orientó hacia la consolidación del sector agroexportador, la emprezarización del campo y la reconfiguración productiva regional a través de acuerdos de competitividad.

Desde nuestro punto de vista, el impulso de las cadenas productivas y la consolidación de acuerdos regionales de competitividad tienen un doble objetivo. En primer lugar, controlar y reducir la competencia interna de los pequeños agricultores, generando así las condiciones para que *“la producción, transformación y comercialización de ciertos bienes, continúe concentrándose en pocas manos”*<sup>54</sup>. En segundo, fortalecer la apuesta agroexportadora del país que,

como se ve en la tabla No. 7, es muy limitada y se orienta a productos agrícolas con poca importancia estratégica desde el punto de vista alimentario.

Toda esta concepción de política, tremendamente lesiva para el pequeño y mediano productor rural, intentó ser fortalecida en lo que se conoció en su momento como el Estatuto de Desarrollo Rural - EDR (Ley 1152 del 25 de julio de 2007). Dicha Ley, cuando fue aprobada, contó con el entusiasta concurso e impulso de un importante sector del Congreso que, en no pocos casos, fue relacionado después con el narcoparamilitarismo.

A pesar de que esta Ley fue luego declarada inconstitucional, vale recordar algunos de sus detalles pues ejemplifica la manera en que es concebido el sector rural por parte de los actuales gobernantes.

El EDR se instituyó como un conjunto sistemático de políticas, mecanismos y procedimientos (artículo 1)<sup>56</sup>, orientadas al “fortalecimiento del sector rural” a partir

Tabla No. 7. Renglones y productos específicos de la apuesta agroexportadora del gobierno Uribe<sup>55</sup>.

REGLÓN	PRODUCTOS ESPECÍFICOS
Cultivos de tardío rendimiento	Palma de Aceite, Cacao, Caucho, Macadamia y Marañoñ
Frutas	Pitahaya, Mango, Bananito, Lima Tahití, Feijoa, Aguacate, Uchuva, Piña, Maracuyá, Lulo, Mora, Granadilla y Tomate de Árbol
Hortalizas	AjÍ, Espárrago, Cebolla Bulbo, Brócoli, Coliflor, Lechugas Gourmet y Alcachofa
Forestales	
Potenciales Exportables	Tabaco, Algodón y Papa Amarilla
Carne Bovina y Lácteos	
Acuicultura	Camarón de Cultivo y Tilapia
Cafés Especiales	
Tradicionales Exportables	Café, Flores, Azúcar, Plátano y Banano
Agrocombustibles	Etanol a partir de caña de azúcar, caña panelera y yuca y biodiesel a partir de palma de aceite

50 En el caso de estas dos últimas disposiciones, luego de candentes debates en el Congreso la Resolución 957/2008 logró ser derogada; así mismo, la Comisión Quinta del Senado pidió al Ministerio de la Protección Social derogar la Resolución 4287/2007, decisión que está en mora.

51 Asociación de Lecheros de Piedecuesta – Santander. Comunicado a la opinión pública. 13/VIII/2008. Disponible en: Movimiento Continental de Cristianos y Cristianas por la Paz. Página digital. <http://www.cristianosporlapaz.info/?q=node/265> [Consulta: 2/XII/2008]

52 Ver: Robledo, Jorge Enrique. Medidas sobre mataderos, trapiches paneleros y comercio de leche tendrán graves impactos. Intervención en la Comisión Quinta del Senado. 22/IV/2008. Transcripción disponible en: <http://colombia.indymedia.org/news/2008/05/86019.php> [Consulta: 1/V/2008]

53 Morales González, Juan Carlos. Lo rural y lo alimentario en el gobierno Uribe. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. ¿Continuidad o desmoronamiento? La seguridad democrática insiste y la esperanza resiste. Editorial Antropos. Bogotá. 2009. En prensa.

54 Ibid.

55 Tabla tomada de Ibid.

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

de un enfoque agroindustrial o de “modernización” del campo. Modernización que iba 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”<sup>57</sup>; es decir, una propuesta que buscaba hundir aún más al sector rural en la dinámica de la globalización neoliberal, la cual ha tenido terribles consecuencias económicas, medioambientales y humanas para las colombianas y colombianos.

El Estatuto consideraba varios temas que iban desde la financiación a proyectos productivos, hasta la adjudicación de tierras, tecnología, soporte para el riego, por sólo mencionar algunos. Es importante aquí señalar que, en contra del mandato constitucional, entre los objetivos generales del EDR nunca se planteó como razón fundamental del desarrollo rural, la provisión suficiente de alimentos con miras a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria del país<sup>58</sup>. Igualmente, tampoco figuró proteger a los pequeños productores en el contexto general de liberalización comercial.

Dado que con la puesta en marcha de dicha ley se abrían las puertas a la legalización de tierras usurpadas por el narcoparamilitarismo, y de que no se acompañó de la consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes (violando lo señalado al respecto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), varias organizaciones sociales y defensoras de los DDHH interpusieron demandas ante la Corte Constitucional, la cual falló a favor de los demandantes en marzo del 2009.

Aunque el fallo de la Corte se basó en la violación del derecho a la consulta previa, sintetizamos a continuación algunos de los cargos interpuestos ante

dicho tribunal pues desnudan otras vulneraciones ligadas al EDR y la política rural del actual gobierno<sup>59</sup>:

1. Era una norma regresiva (y por lo tanto violaba la norma de no regresividad) al atentar contra conquistas previamente reconocidas al sector rural.
2. Desprotegió la producción alimentaria e instauraba obstáculos a la población campesina para poder acceder a créditos.
3. En una lógica discursiva que buscaba favorecer aún más a los grandes propietarios y agro empresarios, omitió la inclusión de las categorías “campesinos” y “trabajadores agrarios” y únicamente hacía referencia a “productores rurales”.
4. Propiciaba la legalización de los títulos fabricados por particulares.
5. Violaba el derecho a la igualdad de las mujeres campesinas.
6. No reconocía plenamente a los pueblos nómadas ni sus derechos como población itinerante.
7. Prohibía la constitución de resguardos indígenas en el Pacífico.
8. Acudía a la categoría de “violencia” para satanizar cualquier proceso social de recuperación de tierras en las zonas rurales y, con ello, se legitimaba la prohibición de asignar tierras a los demandantes.
9. Omitía considerar la función social de la propiedad en el proceso de asignación de Zonas de Desarrollo Empresarial.
10. Violaba el derecho a la igualdad al no reconocer el derecho a la reubicación y compensación a ocupantes y tenedores.



11. Otorgaba, de manera cuestionable, idoneidad a la estatal Acción Social para la atención y la entrega de tierras a la población desplazada.

12. Imponía la carga de la prueba a la población víctima de desplazamiento forzado para que ella misma acreditara su situación.

13. Confundía los procesos de retorno y reparación, y hacía pasar los apoyos a los que tienen derecho las personas en situación de desplazamiento como si de acciones de reparación se tratase.

El manejo que se le viene dando en este y los anteriores gobiernos al campo y el sector productor de alimentos, que incide necesariamente de forma negativa en sus mercados internos y externos, puede también notarse en la relación entre la producción y la importación de algunos de los alimentos estratégicos.

Colombia, teniendo las condiciones suficientes para lo contrario (diversidad climática y geográfica, tradición rural, riqueza hídrica y edafológica, vastos recursos naturales, etc.), acrecienta cada vez más su dependencia alimentaria. A despecho del mandato constitucional que indica la obligación estatal de proteger la producción de alimentos<sup>60</sup>, principio ínsito a la Soberanía Alimentaria y de elementos constitutivos

del DA como la garantía de la disponibilidad y acceso a los alimentos, en el país es evidente un creciente desbalance a favor de la importación de los mismos.

Esto es válido no sólo para la importación de alimentos transformados, sino también, lo que lo hace más preocupante, de alimentos cruciales para la alimentación humana. Tal es el caso de los cereales y las legumbres; aquéllos, considerados alimentos estratégicos por excelencia al ser fuente barata de energía para uso inmediato y, las otras, fundamentales habida cuenta de que son la fuente más barata de proteína y de más fácil acceso económico para las clases desfavorecidas.

A manera de ejemplo, las gráficas número 1, 2 y 3 ponen en evidencia cuán desproporcionado es el crecimiento de las importaciones respecto a la producción interna de algunos de esos alimentos estratégicos (cereales: maíz y trigo; proteína barata: legumbres).

Puede notarse que la tendencia en el crecimiento de las importaciones es mucho mayor al registrado por la producción interna de maíz, trigo y legumbres, especialmente desde mediados de los 90 cuando el modelo neoliberal, la apertura económica y la desprotección de las actividades agrícolas, se afianzaron como política económica en Colombia.

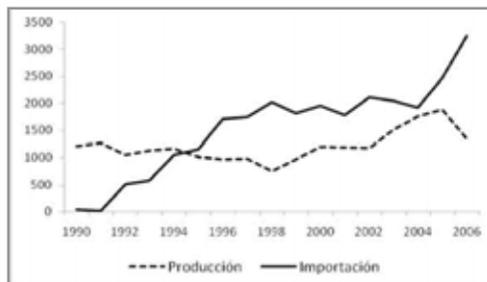
57 Arias, Andrés Felipe. Hacia una agricultura competitiva. Revista Semana. Edición Digital. Bogotá. 14/III/2004. En: [Consulta: 21/X/2007]

58 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”.

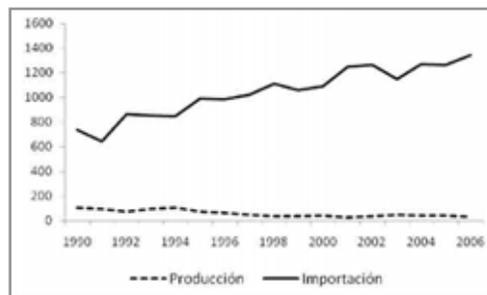
59 Tomada de: Coronado, Sergio Andrés. Acción Pública de Inconstitucionalidad, Ley 1152 de 2007 - Estatuto de Desarrollo Rural. Conferencia dictada en el marco de “La semana del control social”. Veeduría Distrital. Casa Ciudadana del Control Social. Bogotá. 23/XI/2009

60 El ya mencionado Artículo 65 de la Constitución política.

**Gráfica No 1.** Producción e importación de maíz en Colombia. 1990-2006 (en miles de Tns)<sup>61</sup>.



**Gráfica No. 2.** Producción e importación de trigo en Colombia. 1990-2006 (en miles de Tns)<sup>62</sup>.



**Gráfica No. 3.** Producción e importación de legumbres secas en Colombia. 1990-2006 (en miles de Tns)<sup>63</sup>.



61 Gráfica construida con base en datos de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es> [Consulta: 17/III/2009]

62 Ibid.

63 Ibid.

**Tabla No. 8.** Comportamiento de la producción e importación de maíz, trigo y legumbres secas en Colombia. Años 1980, 1990, 2000, 2006 (en Tns), y variación entre los años 1980 y 2006 (en porcentaje)<sup>64</sup>.

ALIMENTO	FUENTE	AÑO				Variación 1980 ? 2006 (%)
		1980	1990	2000	2006	
Maíz	Producción	853.560	1.213.300	1.204.471	1.340.000	+57
	Importación	192.640	32.804	1.939.145	3.244.368	+1.584
Trigo	Producción	45.690	104.800	42.497	32.000	- 30
	Importación	639.832	737.144	1.088.328	1.342.012	+110
Legumbres secas	Producción	133.700	183.325	125.559	139.600	+4
	Importación	41.548	84.037	174.729	140.144	+237

En algo más de un cuarto de siglo (1980 → 2006) mientras la importación de maíz aumentaba más de 1.500 %, la producción interna lo hacía en apenas un 57 %. Algo muy parecido ocurrió con las legumbres secas, cuyo incremento productivo fue de tan sólo 4 % comparado con más de 200 % en el aumento de sus importaciones. En el caso del trigo, la producción ni siquiera tuvo esos incrementos pírricos, ya que se redujo en casi una tercera parte al tiempo que la importación se incrementaba en más de un 100 % (ver tabla No. 8).

A la desprotección de la producción interna de alimentos se suma, además, la que tienen los titulares del DA frente a los actores privados y ETNs que en Colombia trabajan en el campo de la producción y distribución alimentaria.

En principio, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), adscrito al Ministerio de la Protección Social, debe contribuir a vigilar a las empresas o compañías que producen o distribuyen alimentos en Colombia. Sin embargo,

como se verá en el Capítulo IX, su desempeño se encuentra muy limitado por no pocos obstáculos.

Sin querer desvirtuar la importancia que tienen tales instituciones, sí es de resaltar que en ocasiones el papel del Estado frente a las ETNs productoras, distribuidoras o comercializadoras de alimentos en Colombia deja un serio manto de dudas. Así, mientras que a comienzos de 2009 el INVIMA decidió sancionar a la transnacional PARMALAT por la venta de leche contaminada con peróxido de hidrógeno y los consecuentes daños en la salud de al menos una docena de personas<sup>65</sup>, el Estado colombiano ha sido omiso frente a acciones de otras compañías que no sólo se han visto envueltas en la venta de alimentos de mala calidad, sino que también han intervenido, según el testimonio de muchas organizaciones sociales, en el patrocinio de grupos narcoparamilitares, la violación sistemática de los derechos laborales, y el asesinato de trabajadores del sector. Este es el caso, por ejemplo, del accionar en Colombia de NESTLÉ, Coca Cola y la bananera Chiquita Brands<sup>66</sup>, en cuyos procesos de investigación y sanción la justicia colombiana se ha mostrado inoperante.

64 Tabla construida con base en datos de: FAO. OP. Cit. No. 61

65 La supuesta sanción contra PARMALAT no ha dejado de percibirse como una estrategia político-mediática que busca atemperar el disgusto popular por las disposiciones gubernamentales que prohíben la venta y distribución de leche cruda. Estas medidas, llevadas a cabo por parte del actual gobierno, son vistas como hechas a la medida de los intereses de las grandes compañías nacionales o transnacionales del sector lácteo.

66 Para información más detallada sobre estos casos ver las siguientes fuentes: Observatorio Social. Enjuiciadas Coca Cola, Nestlé y Chiquita Brands. Tribunal Permanente de los Pueblos. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. 22/IV/2006. Disponible en: <http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/134-edicion-111/457-enjuiciadas-coca-cola-nestle-y-chiquita-brands-tribunal-permanente-de-los-pueblos.html>; Declaración de Bruselas sobre las violaciones de los derechos humanos en Colombia. 17/IX/08. En: <http://www.gloobal.net/iepala/global/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5406&opcion=documento>; Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos – SINALTRAINAL. Las “Águilas Negras” al interior de fábrica de Nestlé. 1/IX/2008. En: [http://www.sinaltrainal.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=445](http://www.sinaltrainal.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=445) [Consulta: 12/XI/2007]

Lo anterior demuestra que ante el comportamiento de las ETNs del sector alimentario, los titulares del DA en Colombia carecen de mecanismos institucionales expeditos e idóneos que atiendan sus quejas y hagan respetar no sólo su DA, sino también los demás derechos humanos.

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. En tal sentido, aunque existen algunas normas sobre prácticas comerciales restrictivas<sup>67</sup>, 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 se encuentra 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.

67 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 VII

### PARTES INTERESADAS

La generación de condiciones necesarias y suficientes para la realización de los derechos humanos es todo menos producto del azar. Más bien, resulta de un compromiso constante y consciente de pueblos, comunidades, hombres y mujeres, que a través de la historia han buscado la posibilidad de vivir en un mundo mejor.

En cierta manera obedece a un “juego de poder” cuyo escenario enfrenta a diferentes protagonistas. Por un lado, aquellos cuyos intereses son contrarios (o ven una amenaza en ello) a la realización de los derechos de las

demás personas o comunidades y, por el otro, estas otras que luchan por la dignificación de sus propias vidas.

Por supuesto, con el DA no ha ocurrido nada diferente y al tiempo que existen quienes obstaculizan la concreción de éste derecho, hay otras partes interesadas en que pueda realizarse. En la tabla No. 9 hay un breve resumen de las principales partes interesadas (o que deberían estarlo) en Colombia, así como algunas de las razones de su interés o su misión respecto al DA.

Tabla No. 9. Partes que deberían estar interesadas en Colombia en la realización del DA

PARTE INTERESADA	RAZÓN	MISIÓN O INTERÉS
Titulares del derecho	Considerados en primera instancia como personas depositarias de derechos, entre ellos, el de la alimentación.	Ver respetado su DA y el Estado cumpla con sus obligaciones al respecto.
Poblaciones urbanas	Su principal mecanismo de acceso a los alimentos es por vía económica.	Que sus condiciones sociales (sobretudo contar con posibilidades de trabajo en condiciones dignas), posibiliten en vez de restringir su acceso alimentario.
Poblaciones rurales (campesinas, afro, indígenas)	Sus posibilidades alimentarias dependen en buena parte del acceso directo a los alimentos gracias a la autoproducción, o vía intercambio no necesariamente mediatizado por las leyes del mercado.	Que sus tradiciones productivas, culturales, de transacción, transformación y consumo alimentario sean respetadas, protegidas y apoyadas por el Estado u otros agentes.
Organizaciones sociales (campesinas, afro, indígenas, sindicales, de consumidores, etc.)	Son organizaciones al interior de diferentes sectores sociales, cuya acción colectiva adquiere particular relevancia en un país donde es una constante la violación de todo tipo de DDHH.	Entre sus banderas de lucha está mejorar las condiciones alimentarias y nutricionales de su sector y/o la población general.
Organizaciones sociales y ONGs (nacionales o internacionales) defensoras de los DDHH.	Por su capacidad de incidencia pueden dar a conocer situaciones concretas de violación del DA, falta de compromiso estatal con el tema, exigir justicia, proponer soluciones o desarrollar propuestas autónomas en defensa de ese derecho.	Deben velar por el interés de las comunidades en un marco de respeto por los DDHH y, para el caso, propugnando por la garantía del DA.

PARTE INTERESADA	RAZÓN	MISIÓN O INTERÉS
Sectores académicos.	En muchos casos las áreas de desempeño académico o investigativo se relacionan con el tema alimentario, agrario, de política pública, etc.	Deben servir como caja de resonancia o fortalecer a los procesos sociales en temas como el monitoreo de políticas públicas, desarrollo de procesos diagnósticos sobre el tema alimentario a nivel local o regional, fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades, etc.
Organizaciones internacionales de carácter especial.	Su mandato está orientado a promover acciones humanitarias, de salud, alimentarias, de desarrollo, etc. Por ejemplo: Cruz Roja, ACNUR, OPS-OMS, PMA, FAO, PNUD, entre otras.	Brindar apoyo a poblaciones vulnerables, atender crisis humanitarias, asesoría en proyectos alimentarios o de asistencia, acompañamiento a algunas iniciativas estatales, etc.
Instituciones estatales como la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, etc.	Tienen relativo reconocimiento y respeto por parte de la sociedad civil, y son vistos como una de las primeras instancias de queja o protección a las que pueden acudir las personas o comunidades.	Velar por la protección de los derechos de los ciudadanos y comunidades, entre ellos el DA.

Ahora bien, a pesar de ser perfectamente reconocibles las partes que, en principio, deberían estar interesadas por el tema alimentario en Colombia, también es cierto que existe una muy pobre articulación entre ellas en el propósito de construir una estrategia común favorable al DA.

La razón principal estriba en el pobre compromiso del Estado con los DDHH, particularmente con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto no sólo ha imposibilitado un accionar estatal efectivo frente al tema, sino que también ha coartado las posibilidades de trabajo articulado entre las instituciones oficiales y la sociedad civil.

De igual modo, al no tener un eco responsable por parte del Estado, las organizaciones sociales, a pesar de trabajar o intentar elaborar propuestas conjuntas, ven limitadas sus posibilidades de incidencia en todo lo referente a la política alimentaria del país o la puesta en marcha de programas o iniciativas de ley que eventualmente afectan la garantía del DA de sus pobladores.

Complementando lo dicho en el capítulo V, la ausencia de esos espacios de articulación va de la mano con la carencia de mecanismos o sistemas oficiales de difusión de información sobre procesos de decisión que se están planeando tomar en torno al tema

alimentario y, por supuesto, con la falta de voluntad estatal para desarrollar y poner en marcha verdaderas dinámicas democráticas de consulta vinculadas al diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas relacionadas con el DA. Lo anterior se traduce, obviamente, en que la voz, intereses, reclamos, conocimientos, experticias y propuestas de las organizaciones o sectores sociales interesados no sean tenidos en cuenta, no gocen las organizaciones de reales y efectivos procesos de participación, o ni siquiera sean motivadas a hacerlo.

Además de no existir reales espacios de articulación entre los actores sociales interesados en la garantía del DA y las instituciones estatales (tanto de control como responsables de orientar y poner en marcha las políticas públicas relacionadas), ni siquiera aquellas son consultadas plenamente cuando se discuten temas de su incumbencia.

La ausencia de espacios de consulta no se circunscribe únicamente al diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas relacionadas directamente con aspectos normativos internos favorables al DA. Conforme a lo expresado en el capítulo VI, al hablar de la Directriz No. 4, no existen mecanismos de deliberación en torno a Leyes que, de una u otra manera, pueden afectar el DA o el acceso a herramientas y/o recursos para hacerlo efectivo.

Recordemos que, por eso mismo, en 2009 fue declarado inconstitucional el Estatuto de Desarrollo Rural. Igual suerte corrió la Ley Forestal a principios del 2008 (23 de enero), habida cuenta de que fue impulsada sin consultar a las comunidades y diferentes sectores interesados, especialmente a las comunidades indígenas y poblaciones afro. Sabiendo que este derecho está claramente tipificado en el artículo 330 de la Constitución Nacional<sup>68</sup> y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el papel del actual gobierno al impulsar dicha ley fue claramente delictivo por más que intentó matizar la fechoría introduciendo un artículo que mencionaba la consulta post aprobación de la Ley Forestal<sup>69</sup>.

Como es obvio, cuando estas Leyes se abren camino para su aprobación los sistemas y canales oficiales de información se dedican únicamente a mencionar uno que otro aspecto aparentemente positivo de las iniciativas. De ahí que sean unidireccionales al brindar información sesgada en el sentido gobierno → parte de la sociedad civil (la que tiene acceso y consulta los medios electrónicos o los canales oficiales o privados afines al Estado, Gacetas del Congreso, etc.).

imposibilitando el debate con base en los reparos y sugerencias en el sentido sociedad civil → gobierno.

Esto ha hecho que las organizaciones sociales interesadas en el tema alimentario y agroproductivo del país desconfién plenamente de la información oficial brindada a través de dichos canales, generándose por el contrario una estrategia defensiva mediante la cual dichos canales son consultados para “saber qué trama el gobierno y qué se esconde en la letra menuda de sus propuestas”

Lo anterior se suma (como han constatado varios de los autores de este informe en los múltiples trabajos de campo de las organizaciones a que pertenecen) al hecho de que muchos pobladores rurales desconfían de los eventos, talleres o ejercicios informativos adelantados por el gobierno en dichas zonas, al existir la sospecha de que los listados de asistencia, por ejemplo, son utilizados por el Estado cual si fuesen cartas de aprobación dadas por las comunidades a las propuestas superficialmente comentadas en sus territorios.



68 Artículo 330. "De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades (...) La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".

69 Al respecto ver: Ley forestal es inconstitucional según la Procuraduría. Procuraduría General de la Nación. Página web. Bogotá. 8/IX/2007. Pronunciamiento disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias\\_2007/noticias\\_368.html](http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2007/noticias_368.html) [Consulta: 19/X/2007]



## Capítulo VIII

### ACCESO A LOS 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 con los territorios que han habitado por generaciones.

En este capítulo analizaremos brevemente la situación de acceso del campesinado y demás comunidades a tres recursos fundamentales para su sostenibilidad como productores de alimentos: la tierra, el crédito y los recursos genéticos. Pero antes de ello, creemos importante dar un breve vistazo al contexto económico del país que determina, en gran medida, las posibilidades de los colombianos y colombianas para acceder a los alimentos y/o los recursos necesarios para producirlos.

Especialistas en el tema muestran que en los últimos años el desempeño económico de Colombia no ha sido el mejor. Incluso fue sido calificado de “mediocre” al compararlo con el resto del continente, resaltando que sus magros logros dependieron más de factores externos (como la altas ventas de commodities) que de las propias medidas económicas adoptadas internamente<sup>70</sup>.

Tal constatación es preocupante si se tiene en cuenta que a diferencia de hoy, cuando nos enfrentamos a una crisis económica de carácter global, aquello ocurrió en una “fase creciente del ciclo económico mundial”<sup>71</sup> que fue desaprovechada por el actual gobierno.

Datos provisionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran, por ejemplo, que la tasa de variación en el Producto Interno Bruto colombiano entre 2008 y 2007 fue de 3 %, comparado con un 4,6 % de América Latina. En términos del PIB per cápita, la variación, durante el mismo periodo, fue de 1,7 y 3,3 %, respectivamente<sup>72</sup>.

El bajo crecimiento en el PIB se acompaña también de un ritmo de endeudamiento externo que supera al del resto del continente (ver gráfica No. 4), de tal forma que si la deuda externa bruta colombiana era de 39.497 millones/USD hacia 2004, para el 2008 aumentó en 6.116 millones/USD (la deuda total de América Latina y el Caribe se redujo en más de 2.000 millones, al pasar de 763.678 a 761.590 millones/USD)<sup>73</sup>.

70 Contraloría General de la República y Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) – Universidad Nacional de Colombia. Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. Bogotá. 2006. p: 10.

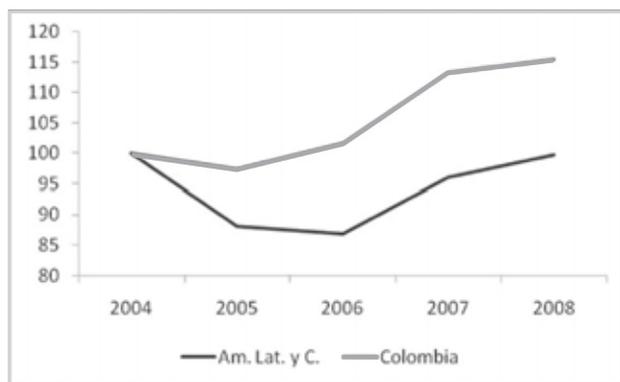
71 Ibid. p: 9.

72 CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Cepal – Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2008. pp: 158 y 159. Según el PNUD, la tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita en Colombia entre 1990-2005 fue de 0.6 %. Ver: PNUD - Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. Nueva York. 2007. p: 280.

73 CEPAL. Op. Cit. No. 72. p: 168



**Gráfica No. 4.** Ritmo de crecimiento de la deuda bruta externa total. América Latina y el Caribe Vs. Colombia. 2004-2008 (2004=100)<sup>74</sup>.



Ahora bien, el exiguo crecimiento económico del país es evidentemente inequitativo y responde a un modelo económico "pro rico" que concentra sus beneficios en los sectores con ingresos más altos<sup>75</sup>. La iniquidad se hace evidente, según la Contraloría y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, en aspectos como<sup>76</sup>:

- Mayor concentración del sistema financiero.
- Implementación de un sistema tributario regresivo.
- Mayor concentración de la tierra.
- Mayor crecimiento de las ganancias de las empresas a comparación del incremento en los salarios de los y las trabajadoras.
- Disminución de los costos laborales.

En el tema de ingresos, el Informe de Desarrollo Humano del 2008 reportó un Gini nacional de 0,58, lo que significa una alta concentración en la distribución del ingreso solamente superado a nivel suramericano, en su iniquidad, por el caso boliviano (Gini: 0,60)<sup>77</sup>.

La brecha en la distribución del ingreso es tan grande, que apenas el 2,5 % del mismo es aglutinado por el 20 % de la población más pobre del país, al tiempo que el 20 % de la población más rica concentra el 62,7 % del ingreso total<sup>78</sup>.

Aunque no existen datos recientes de la diferencia entre el ingreso de la población rural y urbana, algunos estudios de carácter interno revelan una clara desigualdad regional en el ingreso de los hogares. La región Oriental (0,609), Central Oeste (0,599), Bogotá (0,552) y Pacífica (0,544), son las áreas que presentan los índices Gini más altos (mayor desigualdad), a

comparación de la Zona Caribe (0,529), Central Sur (0,518) y Central Norte (0,514), en donde estos son algo más bajos<sup>79</sup>.

La desigualdad en la distribución de los ingresos en Colombia se constituye en un serio obstáculo para el acceso alimentario del grueso de la población. Tiene, en principio, una incidencia negativa en las posibilidades de las personas para acceder económicamente a los alimentos requeridos para su subsistencia. De igual modo, especialmente en el campo, restringe el acceso de los trabajadores y trabajadoras rurales a los insumos y recursos necesarios para la preservación de su modo de vida.

Uno de los factores que más ha incidido negativamente en la disponibilidad de ingresos es indudablemente la no garantía de los derechos laborales de la población colombiana.

Sobre el tema cabe señalar que existen serias discrepancias por la forma como el gobierno evalúa el desempleo y la pobreza, lo cual ha originado desconfianza en la opinión pública en torno a las cifras dadas por las fuentes estatales (ver capítulo XII).

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre febrero de 2008 y enero de 2009 la tasa promedio de desempleo en el país fue de 11,4 %, siendo mayor a la registrada entre febrero 2007 y enero de 2008 (11,1 %) <sup>80</sup>. Si a eso sumamos que según la criticada fuente el subempleo objetivo fue de 9,5 % (febrero 2008 – enero 2009), significa que al menos el 21 % de la fuerza laboral del país no goza de un trabajo digno.

Cabe señalar que lo mencionado ocurre al tiempo que, desde 2002, impera en el país una reforma laboral claramente benéfica a los intereses de los empresarios y perjudicial a los derechos de los y las trabajadoras. Las pérdidas para el sector trabajador han sido de tal magnitud, que sólo por concepto de la reducción de los "costos" de las horas extras diurnas, nocturnas, dominicales y ferias, los trabajadores y trabajadoras dejaron de percibir, hasta octubre del 2007, aproximadamente 2,1 billones de pesos<sup>81</sup>.

Tal situación llevó, aunque sin éxito, a que el entonces Procurador General de la Nación solicitara a la Corte Constitucional declarar inexecutable varios artículos de la Ley 789/2002, por no haber mejorado la situación laboral del país y sí, en cambio, menoscabar la calidad de vida de las personas trabajadoras<sup>82</sup>.

En este marco de iniquidad, las mujeres vienen siendo muy afectadas. Al respecto, especialistas en el tema han manifestado que:

"La reforma laboral no reconoce las condiciones de discriminación que viven las mujeres en el campo laboral y familiar, desarrolla medidas que se aplican sin diferencia alguna para mujeres y hombres y, en consecuencia, (...) genera un efecto desproporcionado en las mujeres. Con la aprobación e implementación de la reforma laboral, el Estado Colombiano ha incumplido sus obligaciones de respeto y garantía del derecho humano de las mujeres al trabajo y la seguridad social, al desconocer las diferencias de sus

74 Gráfica elaborada con base en datos contenidos en: CEPAL. Op. Cit. No. 72. p: 168

75 López Montaña, Cecilia. Un modelo pro rico. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; y, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. Sin democracia, sin derechos. Quinto año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Ediciones Antropos. Bogotá. 2008. pp: 35-43.

76 Contraloría General de la República y Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Op. Cit. No. 70. p: 40

77 PNUD. Op. Cit. No. 72. pp: 283-286.

78 Ibid. p: 284.

79 Datos tomados de: Bonilla Mejía, Leonardo. Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia. En: Documentos de trabajo sobre economía regional. No. 108. Cartagena. XII/2008. Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales. p: 9. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-108.pdf> [Consulta: 23/II/2009]

Las zonas especificadas por este autor son: Región Central Oeste: los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda; Región Central Sur: Cundinamarca, Huila y Tolima; Región Central Norte: Boyacá, Santander y Norte de Santander; Región Pacífico: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó; Costa Caribe: departamentos de la Costa Caribe incluyendo la isla de San Andrés; Región Oriental: Meta y Caquetá.

80 DANE. Principales resultados del Mercado laboral. Enero 2009. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Presentación en PPT. 27/III/2009. Disponible en:

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/Pres\\_ene09\\_director\\_FINAL\\_ESPECIAL.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/Pres_ene09_director_FINAL_ESPECIAL.pdf) [Consulta: 7/III/2009]

81 Gobierno y empresarios rechazan petición del Procurador General para que se tumbe reforma laboral. El Tiempo. Bogotá. Edición digital. 19/X/2007 Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3772581> [Consulta: 21/X/2007]

La cifra equivale a más de 1.040 millones de USD de la época (Tasa Representativa del Mercado en 28/XI/2009: 2.000 pesos/USD)

82 Ver: Procuraduría General de la Nación. Concepto C-4398; Expediente D-6822. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002. Bogotá. 12/X/2007. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon\\_2007.htm](http://www.procuraduria.gov.co/html/fallosycon_2007.htm) [Consulta: 2/XI/2007]

condiciones respecto de las de los hombres, como consecuencia de la discriminación de la que son víctimas en el campo laboral y de la economía<sup>83</sup>.

Sirva como constatación de lo afirmado decir que, en el trimestre comprendido entre noviembre de 2008 y enero de 2009, el desempleo en las jefas de hogar en el total nacional alcanzó el 9,3%; es decir, casi el doble a la tasa de desempleo mostrada en el mismo periodo por los jefes de hogar (4,7%)<sup>84</sup>. En cuanto al desempleo objetivo, también aquí las cifras indicaron una seria desigualdad en contra de las jefas de hogar: 10,6% (mujeres) vs 8,1% (hombres)<sup>85</sup>.

La desigualdad también se hace notoria según las ramas de ocupación en las que estén empleadas las mujeres. Así, el salario de los hombres es en promedio un 30% más alto en las áreas de servicios, profesionales, técnicos, directivos y comerciantes<sup>86</sup>. Estos datos adquieren particular relevancia si se tiene en cuenta que el 76% de la fuerza laboral femenina está empleada, precisamente, en el sector de servicios (ver tabla No. 10).

**Tabla No. 10.** Empleo por actividad económica de hombres y mujeres en Colombia. 1995 - 2005 (en %)<sup>87</sup>.

	MUJERES	HOMBRES
Agricultura	8	32
Industria	16	21
Servicios	76	48

Dadas las circunstancias, las características del modelo y comportamiento económico colombiano tienen serias consecuencias sobre la población general

y su posibilidad de acceso a una alimentación digna y la realización de los demás derechos económicos, sociales y culturales.

Una vez contextualizados algunos aspectos claves de la situación económica del país, analicemos brevemente la situación de acceso del campesinado y demás comunidades rurales a recursos genéticos, el crédito y la tierra.

Empecemos con éste último. Conforme a los datos del Banco Mundial sobre el coeficiente de Gini relacionado con la propiedad de la tierra, éste equivale en Colombia a 0,85<sup>88</sup>, 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)<sup>89</sup>, denotan que en la actualidad 2.428 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".

**Tabla No. 11.** Concentración de la propiedad de la tierra en el año 1995<sup>90</sup>.

TAMAÑO DEL PREDIO (Has)	% 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

**Tabla No. 12.** Concentración de la propiedad de la tierra en el año 2002<sup>91</sup>.

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

Uno de los objetivos centrales del mercado de tierras era estimular los procesos de adquisición de 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 la tabla No. 11 mostramos la distribución de la propiedad agraria en el año 1995, mientras que en la No. 12, exponemos la distribución para el año 2002, enmarcando así el bajo impacto del mercado de tierras en esos ocho años de aplicación.

Entre 1995 y 1999 las tierras que ingresaron al FINAGRO disminuyeron a 286.939, mientras que el número de familias beneficiadas bajó a 19.367<sup>92</sup>. 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 3.113<sup>93</sup>. 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 2000<sup>94</sup>.

83 Cactus. La Reforma Laboral y las mujeres en Colombia. Más trabajo y menos calidad de vida. Corporación Cactus. Bogotá. Disponible en: [http://www.cactus.org.co/documentos/mas\\_trabajo\\_menos\\_calidad\\_vida.doc](http://www.cactus.org.co/documentos/mas_trabajo_menos_calidad_vida.doc) [Consulta: 23/III/2009]

84 DANE. Mercado laboral de los jefes y jefas de hogar. Noviembre 2008 – enero 2009. Bogotá. 13/III/2009. Boletín de prensa en versión pdf. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jefe\\_hogar/bol\\_jefa\\_trim\\_nov\\_ene09.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jefe_hogar/bol_jefa_trim_nov_ene09.pdf) [Consulta: 8/IV/2009]

85 Ibid.

86 PNUD y DANE. La perspectiva de género: una aproximación desde las estadísticas del DANE. Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE Bogotá. 2004. p: 4.

87 Tabla elaborada con base en datos contenidos en: PNUD. Op. Cit. No. 72. p: 344.

88 Ver Deininger, Klaus e Isabel Lavaden. Colombia: Política agraria en transición. En: Boletín En breve. Bogotá. X/2004 disponible en: [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/egdd232c66d43b6b852567d2005ca3c5/ddaa64c8fdb8489f85256f3c004fb533/\\$FILE/55\\_CO\\_Land\\_SP.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/egdd232c66d43b6b852567d2005ca3c5/ddaa64c8fdb8489f85256f3c004fb533/$FILE/55_CO_Land_SP.pdf) [Consulta: 12/X/2007]

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

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

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

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

93 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.

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

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 fue motivada no sólo por drásticas reducciones de presupuesto, sino también por una constante amenaza de liquidación. En el año 2003 se le dio fin junto con tres entidades más del sector, las cuales se fusionaron en el INCODER<sup>95</sup>. En esta fase la eficacia de la política fue 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 Has<sup>96</sup>.

Por si esta ineficiencia y falta de voluntad no fueran suficientes, entre los años 2006 y 2007 el gobierno nacional adelantó una ambiciosa reforma de la legislación de tierras, la cual originó el EDR del que ya se habló algo en el capítulo No. VI. Dicho Estatuto enmarcaba 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 entregaría subsidios para la adquisición de tierras a productores que

presentaran un “proyecto productivo financiera, ambiental, técnica y socialmente viable” y que estuvieran ubicados en zonas prioritarias para los intereses del gobierno nacional.

En resumen, el gobierno nacional ha seguido insistiendo en la política de subsidio a la demanda que tan pobres resultados dejó en el pasado y, con la reforma contenida en el luego fallido EDR, intentó aumentar 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 explicitaba “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, se obstaculizaba la distribución de tierras para familias o comunidades que ocuparan o hayan ocupado temporalmente determinados predios, lo

cual implicaba una barrera adicional para las familias sujeto de posibles programas de reforma agraria.

Además, en el artículo 127 del mismo Estatuto se mencionaban los “predios abandonados”, denominación que puede asociarse perversamente con las tierras que eran propiedad de los desplazados por la violencia. De acuerdo con el parágrafo 1 de dicho artículo:

*“El propietario, poseedor, ocupante o tenedor de un predio o territorio, o el Ministerio Público, [podrían] solicitar la inclusión del mismo en el registro de predios abandonados y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia. Dicha solicitud [debería] 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 [fuera] recibida”.*

Esta disposición abría las puertas, como ya se mencionó, a que las familias desplazadas perdieran los predios que debieron abandonar por la fuerza, ya que permitía a los nuevos ocupantes legalizar las tierras que no eran de su propiedad a través de un procedimiento de una celeridad impresionante, y que muchos asociaron a la voluntad de este gobierno de legitimar las actividades criminales del narcoparamilitarismo<sup>97</sup>.

En suma, las políticas de Reforma Agraria de la última década, incluyendo el regresivo EDR, no han modificado la estructura desigual en la distribución de la tierra. Por el contrario, los datos muestran que la concentración de su propiedad tiende a incrementarse.

En lo que tiene que ver con las posibilidades que tiene la población rural para acceder al crédito, 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. Para dinamizar operativamente dicho propósito, se dio luz también a FINAGRO entendiendo que debía convertirse en “una entidad autónoma y especializada en el manejo de los recursos de crédito, dispersos [hasta ese momento] en varios organismos”<sup>98</sup>.

El objetivo cardinal de la Ley, el Sistema y FINAGRO, era la formulación de las políticas crediticias relacionadas con el sector rural, en supuesta coherencia con los planes de desarrollo promovidos por el gobierno nacional y teniendo en cuenta las orientaciones del Consejo Nacional de política Económica y Social (CONPES) y el Ministerio de Agricultura.

Cabe indicar que 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 mujeres<sup>99</sup>.

A los(as) pequeños(as) productores(as) y/o las empresas comunitarias del área, sólo se les brindaba 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.



95 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 INCODER o Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, a través de los Decretos 1290, 1291, 1292, 1293 y 1300 de 2003.

96 Datos tomados de: [www.incoder.gov.co](http://www.incoder.gov.co) [Consulta: 11/XI/2009]

97 Salgado, Carlos. Análisis crítico del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural en Colombia. 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/2006. pp: 15-17.

98 [http://www.finagro.com.co/html/i\\_portals/index.php?p\\_origen=internal&p\\_name=content&p\\_id=MI-8&p\\_options=\[Consulta:16/X/2007\]](http://www.finagro.com.co/html/i_portals/index.php?p_origen=internal&p_name=content&p_id=MI-8&p_options=[Consulta:16/X/2007])

99 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.

**Tabla No. 13.** Número de beneficiarios (unidades) y montos recibidos (millones de pesos) en las cuatro líneas de acción de AIS entre 2007 y 2009<sup>100</sup>

LÍNEA DEL PROGRAMA	BENEFICIARIOS	MONTO TOTALES RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS (en millones de pesos) <sup>101</sup>
Línea Especial de Crédito	81.000	325.000
Incentivo a la Capitalización Rural	22.000	144.000
Incentivo a la Asistencia Técnica	77.000	245.738
Riego y Drenaje	58.262	50.000

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.

Tal constatación se hizo evidente en los últimos meses, a raíz del escándalo suscitado por la revelación que hicieron los medios acerca del oscuro manejo que ha tenido la asignación de créditos y demás apoyos por parte del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

El programa AIS nació en 2007 por iniciativa del presidente Uribe y Andrés Felipe Arias, en aquél entonces Ministro de Agricultura. La ley que le dio vida (Ley 1133) buscaba amparar con créditos a sectores productivos del campo considerados como vulnerables, ante lo que en su momento era la concreción y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con los EEUU y la entrada masiva de productos agrícolas norteamericanos altamente subsidiados<sup>102</sup>.

Así las cosas, la idea fundamental de AIS es supuestamente otorgar créditos no reembolsables o a

muy bajo interés, a aquellos “trabajadores rurales” que presenten proyectos productivos en consonancia con la apuesta agrícola del actual gobierno. Esto se hace a través de cuatro líneas de apoyo denominadas “Línea Especial de Crédito”, “Incentivo a la Capitalización Rural”, “Incentivo a la Asistencia Técnica”, y “Convocatoria de Riego y Drenaje”.

Según el gobierno<sup>103</sup>, se han beneficiado del programa cerca de 316.000 familias. La distribución de beneficiarios y recursos recibidos entre 2007 y 2009 se aprecia en la tabla No. 13.

No obstante, luego de que algunos medios dieran a conocer que muchos de esos recursos fueron a parar a familias multimillonarias del país, y de un intento de Moción de Censura al actual Ministro de Agricultura (Andrés Fernández), se hizo claro que AIS fue diseñado ex profeso como una iniciativa pro ricos y no, como se argumenta, a favor de los más necesitados del campo colombiano.

Del debate realizado en el Senado, se pudo concluir que AIS<sup>104</sup>:

1. Fue ideado para que de él se beneficiaran principalmente (debido a los complejos requisitos y recursos necesarios para la formulación de los proyectos) los grandes productores del sector y las ETNs<sup>105</sup>.

2. Las cifras que se han dado de beneficiarios y recursos asignados han sido manipuladas por el gobierno.

3. Responde a una lógica clientelista en la cual los grandes beneficiados terminaron siendo socios políticos del actual presidente e, incluso, del aquel entonces Ministro de Agricultura y hoy pre candidato presidencial Andrés Felipe Arias.

4. Permitió la concentración de los recursos en varias familias terratenientes quienes fraccionaron sus propiedades entre sus allegados para poder acceder a mayores subsidios.

5. Obedece a una lógica plutocrática que vulnera el futuro del sector rural en el país.

Así las cosas, las pruebas aportadas en el marco del escándalo permitieron constatar que familias, empresarios y banqueros que han aportado a las campañas presidenciales y la recolección de firmas para el referendo que busca un tercer mandato del hoy primer mandatario, recibieron miles de millones de pesos de AIS en forma de créditos no reembolsables.

Sirva citar, por ejemplo, que 45 familias aportantes de 549 millones de pesos a las campañas del presidente, recibieron de AIS 33.497 millones de pesos en subsidios. Del mismo modo, algunos amigos del gobierno e impulsores del referendo reeleccionista quienes donaron 128 millones de pesos para la recolección de firmas, recibieron 16.549 millones de pesos del mismo programa<sup>106</sup>.

Otro escandaloso caso es que empresas asociadas o de propiedad del banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo, recibieron, sólo en 2007, 6.000 millones de pesos en créditos<sup>107</sup>.

Si a todo lo anterior agregamos que se ha podido comprobar que personas vinculadas al paramilitarismo y el narcotráfico han recibido millonarios recursos, no queda duda que los créditos agropecuarios están diseñados para todo menos para favorecer a las poblaciones más excluidas del sector rural.

Habiendo ya señalado algunos puntos sobre las limitadas posibilidades que tienen las comunidades rurales para acceder a la tierra y el crédito, 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 la tabla No. 14 es una normatividad que va referida tanto a los deberes del Estado, como de la sociedad en su conjunto.



105 Como la Phillip Morris que recibió 29.587 millones de pesos.

106 Ibid.

107 Ibid.

**Tabla No. 14.** Normas constitucionales relativas a la protección y uso de los recursos naturales

ARTÍCULOS	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, no 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 aquellas 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.

A pesar de haber firmado el Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>108</sup>, y los protocolos de Kyoto y de Bioseguridad, en Colombia no existen normas efectivas para la protección de las comunidades rurales contra acciones de biopiratería que buscan apropiarse de sus semillas, germoplasma y conocimientos ancestrales. Además, en el contexto de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio, el

gobierno colombiano se ha mostrado renuente a defender con fortaleza los conocimientos, recursos y semillas del país y sus pobladores.

Cabe resaltar que el tema del uso y pertenencia de los recursos y conocimientos no es visto por el Estado como un derecho inalienable del país y/o las comunidades a quienes pertenecen, sino que por el contrario se aborda desde una perspectiva extractiva con eventuales réditos económicos. De ahí que aquél haya hecho eco de un argumento totalmente perjudicial a los intereses de la colectividad: asumir que tales recursos se pueden dividir en un componente tangible y uno intangible. En el primer caso se trata de todo lo que es materialmente accesible para quienes estén interesados en controlar dichos recursos (plantas, animales, germoplasma, productos tradicionales derivados); en el segundo, alude a los conocimientos y prácticas relacionadas con el control y uso tradicional de los mismos. Como bien lo señalan algunos especialistas<sup>109</sup>, semejante fragmentación abre camino a que se presuma el control del componente tangible como una tarea del Estado (eventualmente cedible, negociable, etc., argumentando el interés del país) y, en el caso del intangible, como algo circunscrito a proveedores particulares (una comunidad, una persona jurídica, etc.)

Tal percepción, permeada en la poca legislación nacional al respecto, complementa el reiterado propósito del actual gobierno de mostrar las zonas en donde se encuentran dichos recursos como “Áreas Protegidas” o de reserva natural, desconociendo intencionalmente que son territorios poblados por numerosas comunidades que vienen durante generaciones haciendo uso de dichos recursos y generando incommensurable conocimiento asociado.

Así las cosas, 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 a la vulneración sistemática de derechos humanos de las personas y los colectivos. Igualmente, por carencia de voluntad estatal, Colombia no cuenta en este momento con una política coherente de mapeo y tipificación<sup>110</sup>, 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.

A pesar de haber firmado y aprobado, como ya se mencionó, 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 de 2007, 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 escandaloso<sup>111</sup>.

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 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

109 Vélez, Germán. BioAndes. Crónica de una solicitud de Biopiratería en Colombia. Grupo Semillas. Bogotá. 10/XII/07. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w-1-1-&x=20155265> [Consulta: 29/II/2008]

110 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-1-1-&x=20155082> [Consulta: 12/IX/2007]

111 Ibid.

108 Ratificado internamente mediante la Ley 165 de 1994.

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.

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, y el que actualmente se negocia con la Unión Europea. En efecto, con dichos tratados, 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 conocimientos<sup>112</sup>.

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 con anterioridad, 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 pública<sup>113</sup>.

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.

112 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.

113 Ver: Mondragón, Héctor. Estatuto Rural siete veces infame. En: Grupo Semillas. Op. Cit. No. 97. pp: 6-7.



## Capítulo IX

### 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 la tabla No. 15.

Tabla No. 15. Bosquejo de la normatividad alimentaria en Colombia<sup>114</sup>.

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 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.

114 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/2007]

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, empaquetado, 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 Salud<sup>115</sup>. 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 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 son<sup>116</sup>:

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 INVIMA. Su creación y 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, el INVIMA 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 competen<sup>117</sup>.

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 (...)"<sup>118</sup>; al igual que por la Resolución 5109 de 2005 (Ministerio de la Protección Social), que estipula "el reglamento

115 Hoy Ministerio de la Protección Social.

116 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/decy77291998.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/mayo/29/decy77291998.pdf) [Consulta: 5/11/2007]

117 Ver: INVIMA. Componente misional del INVIMA. Disponible en: <http://www.invima.gov.co/> [Consulta: 22/XI/2007]

118 Ministerio de Gobierno. Decreto 3466 de 1982. Disponible en: [http://basedoc.superservicios.gov.co/basedoc/docs/decretos/d3466\\_82.html](http://basedoc.superservicios.gov.co/basedoc/docs/decretos/d3466_82.html) [Consulta: 21/XII/2007]

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, 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 ciudadano o ciudadana 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 son prohibidas atentando contra el derecho de las personas y las comunidades.

En efecto, 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 29/11/2007, prohibió la comercialización por fuera de los resguardos de productos indígenas (algunos alimentarios) derivados de la coca<sup>119</sup>. 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<sup>120</sup>.

119 Ver: Organización Indígena de Colombia. La ONIC rechaza acción ilegal del INVIMA. Página digital de la ONIC. 7/III/2007. En: <http://www.onic.org.co/nuevo/comunicados.shtml?x=1266> [Consulta: 15/X/2007]

120 Este no es el único caso en que se vulnera el acceso a alimentos de bajo costo o la comercialización de los mismos por parte de titulares del derecho no vinculados a las grandes superficies o monopolios. En el capítulo VI, se habló del caso de la carne, la panela, la leche, las gallinas y pollos de engorde; en todos los casos, justificaciones de tipo sanitario han sido empleadas para vulnerar los derechos de los comerciantes informales y fortalecer las cadenas de comercialización de los grandes expendedores.



# Capítulo X

## 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.

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.

Tales acciones, sobre todo las de fomento y apoyo alimentario, se enfocan principalmente hacia la población materno infantil. Algunas de ellas son, por sí

En la tabla No. 16 se resumen algunos de estos programas, sus acciones concretas relacionadas con la alimentación y las poblaciones a las que están dirigidas.

Tabla No. 16. 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.

NOMBRES DE LOS PROGRAMAS	ACCIONES/OBJETIVOS	BENEFICIARIOS DIRECTOS
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 en 2007 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 alimentarias<sup>121</sup>.

Más recientemente, en julio de 2009, varias muertes por hambre fueron reportadas en el pueblo indígena Kogui, de la Sierra Nevada de Santa Marta. Según las autoridades indígenas, por lo menos fueron 13 los menores de edad que fallecieron a consecuencia de la severa desnutrición en la que se encontraban, la cual se acompañó, obviamente, de letales enfermedades oportunistas<sup>122</sup>. En este caso algunas autoridades difundieron la idea de que los indígenas podían ser partes de “carteles de mendicidad”<sup>123</sup>, lo cual a nuestro parecer es una manera de evadir las responsabilidades del gobierno regional y nacional frente al problema, y situarlo como un asunto del ámbito privado o delictivo ajeno al Estado.

121 Ver: Martínez, Helda. Metas del Milenio-Colombia. Entre el hambre y la corrupción. 11/IV/2007. En: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=40632> [Consulta: 29/IV/2007]

122 El hambre está matando a los koguis. El País. Edición digital. Cali. 21/VII/2009. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Julio212009/hambreestamatandokogui.html> [Consulta: 3/IX/2009]

123 Muerte de niña de la etnia kogui por desnutrición abre debate sobre situación de indígenas. El Tiempo. Edición Caribe digital. 22/VII/2009. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/muerte-de-nina-de-la-etnia-kogui-por-desnutricion-abre-debate-sobre-situacion-de-indigenas\\_5666798-1](http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/muerte-de-nina-de-la-etnia-kogui-por-desnutricion-abre-debate-sobre-situacion-de-indigenas_5666798-1) [Consulta: 3/IX/2009]

Este tipo de afirmaciones es bastante vergonzante pues al señalar que las vulneraciones de los derechos de las poblaciones indígenas pueden ser consecuencia de un “cartel de mendicidad”, se instila la idea, hacia la opinión pública, de que las víctimas se han buscado su propia suerte.

A las limitaciones descritas, relacionadas con los bajos impactos de las acciones estatales en zonas lejanas del país, 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 comunidades<sup>124</sup>. 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 país<sup>125</sup>.

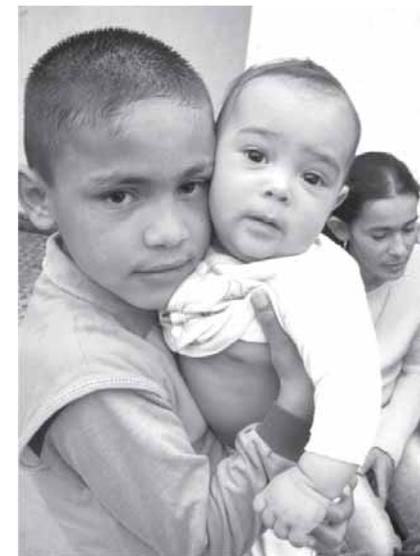
Otra falencia de los programas de este tipo, es su incapacidad de generar amplias estrategias pedagógicas en torno a los hábitos de vida saludables relacionados con una adecuada alimentación. Lejos de aprovechar el poder mediático del sector audiovisual o de la prensa escrita en Colombia, el uso de estos 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 (RCN).



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

125 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 14,2 días/año.

Dicho conglomerado, que ha apoyado irrestrictamente al actual gobierno y ha sido acusado de patrocinar a los genocidas grupos narcoparamilitares<sup>126</sup>, 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. Por sí esto no fuera suficiente, a principios de noviembre de 2009 la firma Postobón se hizo con el control de la publicidad y patrocinio del torneo de fútbol colombiano, lo cual significa que el más popular de los deportes dejó de ser patrocinado por una tabacalera para serlo ahora por una empresa fabricante de bebidas chatarra.

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"<sup>127</sup>. Este estudio, del que hablaremos con más detalle en el capítulo No. XIV, 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).

¿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 desnutrición. 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 mundo<sup>128</sup>.

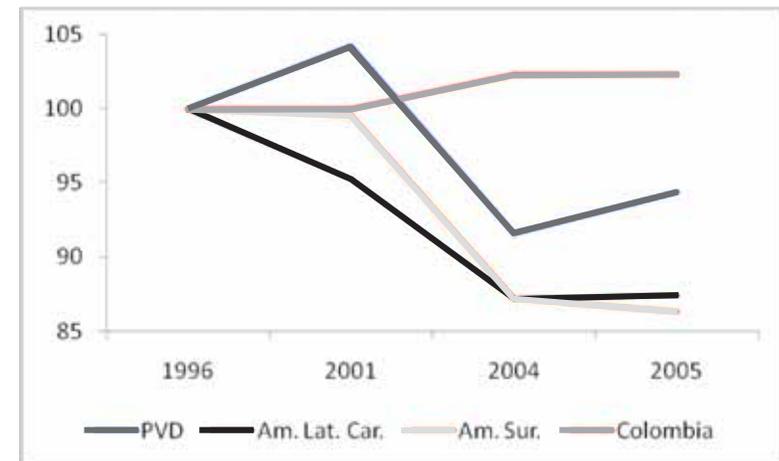
En el caso de la ENSIN 2005, los datos compilados dan una mirada tanto nacional como regional a la situación alimentaria del país aunque, para este último caso, con diversos niveles de representatividad. Más allá de las virtudes y obstáculos de la encuesta (precisados con mayor detenimiento en el capítulo 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 Salud<sup>129</sup> y eventualmente, con un nuevo estudio en el 2010<sup>130</sup>.

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 desde 1996 el ritmo de crecimiento del hambre en el país supera al dado en el promedio del mundo en desarrollo (PVD) y, regionalmente, al de América Latina como un todo y América del Sur (ver gráfica No. 5).

**Gráfica No. 5.** Ritmo de crecimiento del hambre en el Mundo en Desarrollo (PVD), América Latina y el Caribe, América del Sur y Colombia, en los años 1996, 2001, 2004, 2005 (1996=100)<sup>131</sup>.



128 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.

129 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.

130 Todo parece indicar que la ENSIN volverá a ser aplicada en el primer semestre de 2010. Ojalá, a diferencia de la encuesta de 2005, los resultados de la misma sean publicados rápidamente.

131 Gráfica elaborada con base en datos contenidos en: FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Roma. 2008. pp: 48, 49; FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Roma. 2009. pp: 52, 53.

126 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. 17/1/2007. [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=103676](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=103676) [Consulta: 30/1/2007]

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

Siguiendo la misma idea, en la tabla No. 17 puede apreciarse cómo a diferencia del subcontinente y la totalidad de América Latina, el hambre en Colombia tiende a incrementarse, lo cual evidencia el pésimo comportamiento del país, a nivel regional, en relación con la reducción del hambre.

Continuando en el ámbito regional, de los 18 países del continente de los cuales la FAO tuvo datos estadísticamente significativos en su último informe<sup>332</sup>, sólo 6 registraron aumento (entre ellos Colombia) en el número de hambrientos durante el

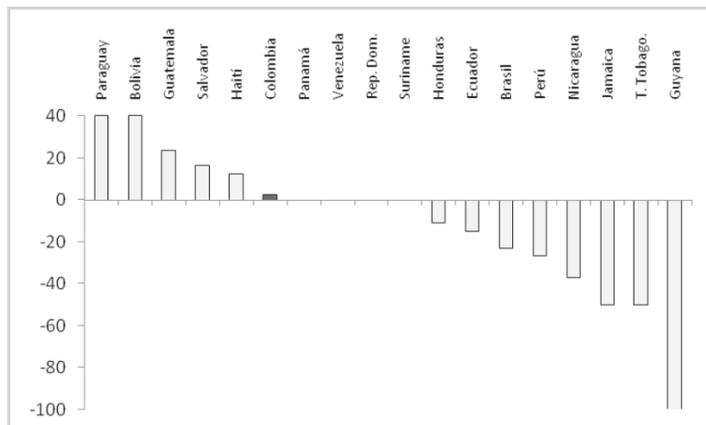
periodo 1996 - 2005. En el resto de naciones el hambre se mantuvo estable o disminuyó (ver gráfica No. 6)<sup>333</sup>.

En lo que tiene que ver con los consumos nutricionales, Colombia mostró en el periodo 1991 - 2005 una tendencia de incremento más favorable en la ingesta de energía alimentaria (Kcal/per cápita/día) a comparación del promedio del mundo en desarrollo, América Latina en su totalidad, y América del Sur. Todo lo contrario sucedió en lo que respecta al consumo proteínico (g/per cápita/día), en el que nuestro país, como el promedio del mundo en desarrollo, presenta incrementos inferiores a los de toda América Latina y de América del Sur (ver tabla No. 18).

**Tabla No. 17.** Incremento del número de hambrientos en Colombia Vs. PVD, América Latina y el Caribe, América del Sur, en el periodo 1996-2005 (en millones de personas)<sup>134</sup>.

	1996	2001	2004	2005	% variación 1996 → 2005
<b>PVD</b>	803,5	838	832,2	857,7	+ 6.74
<b>América Latina y el Caribe</b>	51,8	49,4	45,2	45,3	- 12.5
<b>América del Sur</b>	33	32,9	28,8	28,5	-13.6
<b>Colombia</b>	4,2	4,2	4,3	4,3	+2.3

**Gráfica No. 6.** Tendencia del hambre en América Latina (porcentaje de variación 1996-2002).



132 No hubo datos significativos para: Argentina, México, Costa Rica, Uruguay, Chile y Cuba.  
 133 Cálculos y gráfica elaborada con base en: FAO (2009). Op. Cit. No. 131  
 134 Tabla y cálculos elaborados con base en: FAO (2009). Op. Cit. No. 131

**Tabla No. 18.** Variación del consumo de energía alimentaria (Kcal/per cápita/día) y de proteínas (g/per cápita/día) en el mundo en desarrollo (PVD), América Latina, América del Sur y Colombia. 1991, 1996, 2004<sup>135</sup>

	1991		1996		2004		% variación 1996 → 2005	
	Energía alimentaria	Proteínas	Energía alimentaria	Proteínas	Energía alimentaria	Proteínas	Energía alimentaria	Proteínas
<b>PVD</b>	2470	62	2550	67	2670	70	+8	+12,9
<b>América Latina y el Caribe</b>	2690	69	2750	74	2900	79	+7,8	+14,4
<b>América del Sur</b>	2650	68	2740	75	2870	78	+8,3	+14,7
<b>Colombia</b>	2440	54	2580	61	2670	61	+9,4	+12,9

Esto puede ser un indicio preocupante de la calidad alimentaria en la medida que los incrementos en la ingesta nutricional se hacen, para el caso Colombiano, sobre todo a costa del consumo energético.

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 urbanas<sup>136</sup>.

Regionalmente hablando, la zona Atlántica (departamentos de La Guajira, Cesar, Magdalena,

Atlántico, San Andrés, Bolívar, Sucre y Córdoba) y la Oriental (Santander, 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 %, respectivamente<sup>137</sup>.

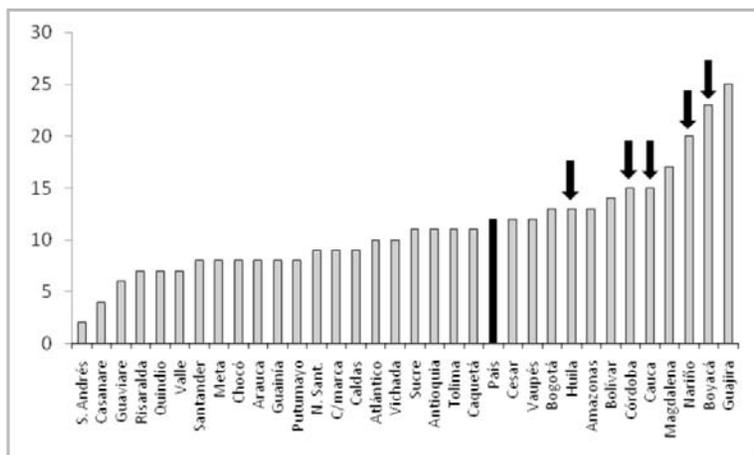
Ahora bien, si tomamos como indicador del hambre en Colombia la desnutrición en menores de 5 años, debemos decir que al menos el 20 % de estos niños y niñas la padecen: 12 % como desnutrición crónica (baja estatura para la edad), 7 % en desnutrición global (déficit de peso para la edad) y 1.3 % con desnutrición 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%)<sup>138</sup>.

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 gráfica No. 7).

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),

135 Cálculos y tabla elaborada con base en: Fuente: <http://www.fao.org/economic/ess/estadisticas-sobre-seguridad-alimentaria/es/>  
 136 ICBF. ENSIN 2005. Op. Cit. No. 127. p: 323.  
 137 Ibid. pp: 335-336.  
 138 Ibid. p: 74.

Gráfica No. 7. Distribución regional de la desnutrición crónica – menores de cinco años en Colombia. Año 2005 (en porcentaje)<sup>139</sup>



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 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 franjas poblacionales. A manera ilustrativa, la tabla No. 19, elaborada por el

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN)<sup>140</sup>, 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.

Llegado este punto es importante concluir algo muy importante: no ha habido progresividad en el cumplimiento del DA en Colombia<sup>141</sup>. 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. La tabla No. 20 permite cerciorarnos de esto y contradice lo afirmado por el actual gobierno.

Tabla No. 19. 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
<b>COLOMBIA</b>	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, Santander	10.9	8.1	46.1	55	67.5	15.2	15.7	9.1	13.2
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

139 Datos y tabla tomados de: Morales González, Juan Carlos. Hambre y Derecho a la Alimentación. Conferencia dada a 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 de Inclusión Social de Bogotá. Fusagasugá. 23-24/VIII/2007.

140 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. 127, y, (3) Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2000 y 2005.

141 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.

**Tabla No. 20.** Tendencia de la desnutrición crónica, aguda y global, en los niños y niñas menores de 5 años. Años 2000 y 2005<sup>142</sup>

	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 Alimentación<sup>143</sup> 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 nacional"<sup>144</sup>.*

*Tomando el caso de los Objetivos del Milenio (ODM) y más específicamente de las metas para Colombia del Objetivo No. 1<sup>145</sup> (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.*

*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 pasado<sup>146</sup>, 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 20 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

**Tabla No. 21.** 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 Calcio<sup>147</sup>.

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

(deficiencia de micronutrientes) es, por sí sola, una problemática de suma gravedad en el país.

Cómo podemos apreciar en la tabla No. 21, 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.

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 años<sup>148</sup>, y el 45 % de las mujeres en estado de gestación tienen anemia, no puede comprenderse cómo 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 ciudad<sup>149</sup>. 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 desplazamiento<sup>150</sup>, 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 indigencia<sup>151</sup>.

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 salud<sup>152</sup>.

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 nacional<sup>153</sup>. Esto implica un grave riesgo no sólo para el conjunto de la familia desplazada, sino tanto para los niños y niñas que ya hacen parte del núcleo familiar como aquellos que vienen en camino.

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

143 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/VI/2007].

144 Varias instituciones. Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. Informe Nacional 2002 – 2005. Bogotá. III/2006. Documento en versión PDF. Disponible en: [http://www.agronet.gov.co/www/docs\\_agronet/2006822145841\\_informacionalCMA2002\\_2005\\_FINAL.pdf](http://www.agronet.gov.co/www/docs_agronet/2006822145841_informacionalCMA2002_2005_FINAL.pdf) [Consulta: 8/VI/2007]; Colombia logró buenos avances en Objetivos del Milenio pero aún le falta mucho. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/2007. En: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2007/abril/21/03212007.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/03212007.htm) [Consulta: 8/VI/2007]; Colombia quiere cumplir antes del 2015 las metas sociales del milenio, señala el Presidente Uribe. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/2007. En: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2007/abril/21/1421\\_2007.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/1421_2007.htm) [Consulta: 8/VI/2007]; Con el Plan de Desarrollo se avanzará en el cumplimiento de las Metas del Milenio. Presidencia de la República. Página digital. Bogotá. 21/IV/2007. En: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2007/abril/21/04212007.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/abril/21/04212007.htm) [Consulta: 8/VI/2007].

145 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 %)

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

147 Tabla tomada de: Morales González, Juan Carlos. Op. Cit. No. 139. Datos base de la ENSIN 2005.

148 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.

149 Programa Mundial de Alimentos. Comité Internacional de la Cruz Roja. Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos. Bogotá. III/2005. Documento en formato PDF. p.5. Disponible en: <http://www.acnur.org/pais/docs/1510.pdf> [Consulta: 23/IV/2006]

150 Programa Mundial de Alimentos. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogotá. VI/2003. Documento en formato PDF. p: 11. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/wfp-col-16jun.pdf> [Consulta: 3/VI/2006]

151 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. XII/2005. Documento en formato PDF. p: 33. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pma/estadonutricional/nutriciondesplazados.pdf> [Consulta: 3/VI/2006]

152 Programa Mundial de Alimentos. Op. Cit. No. 150. p: 3.

153 Programa Mundial de Alimentos; Comité Internacional de la Cruz Roja. Op. Cit. No. 149. p: 9.

Por si fuera poco, el 87% de hogares de desplazados se encuentra en inseguridad alimentaria<sup>154</sup> y el 59,7% de desplazadas gestantes sufre de anemia (15 puntos porcentuales por encima de la media nacional). Valoraciones más recientes hechas por la Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado, indican que el 50,1% de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y el 51,9% de los no inscritos, presentan inseguridad alimentaria. Este porcentaje se eleva a 73,2% y 67,4%, respectivamente, cuando se trata de población indígena víctima de desplazamiento forzado<sup>155</sup>.

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%, respectivamente<sup>156</sup>.

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 estudio muy conocido sobre la mortalidad asociada al hambre en Colombia<sup>157</sup> 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<sup>158</sup>.

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.

Para otras fuentes, la cifra de muertes anuales en Colombia de niños por desnutrición o sus enfermedades asociadas oscila entre 5000 y 15.000<sup>159</sup>, lo cual, independientemente de la cifra exacta, es una vergüenza para el país.

154 Programa Mundial de Alimentos; Comisión Europea; Organización Panamericana de la Salud. Op. Cit. No. 151. p: 41.

155 Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado. Decimocuarto Informe. Bogotá. 12/III/2009. p: 65. Disponible en: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52) [Consulta: 28/VI/2009]

156 ICBF. Op. Cit. No. 127. pp: 95, 99, 103 y 109.

157 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/2006].

158 Ibid.

159 Ver: Naranjo, Sonia Marcela. En Colombia los niños todavía mueren por hambre. En: Revista Semana. Edición Digital. Bogotá. 16/IX/2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/colombia-ninos-todavia-mueren-hambre/128776.aspx>; y, El hambre mata a cinco mil niños cada año en el país. El País. Edición digital. Cali. 28/IV/2009. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo282009/na17.html> [Consulta: 30/IV/2009]



## Capítulo XI

### 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 advertir 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”*<sup>160</sup>.

Estas misiones estatales, concernientes al DA, son también perfectamente deducibles de lo que internamente se considera como la obligación de “facilitar” (ver capítulo V)<sup>161</sup>.

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 o 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

160 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.

161 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 acceso a la alimentación cabe destacar la educación y la formación (...)” Ver: FAO. Op. Cit. No. 40. p: 88.



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, iniciativas productivas.

- Por el lado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus capacitaciones buscan 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, Agrocombustibles, etc.)<sup>162</sup>.

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 VI y VIII, semejante apuesta se estructura sobre el debilitamiento de la economía campesina familiar (y por tanto de la producción de alimentos, la soberanía y autonomías alimentarias) 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 Apropiações (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 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 Apropiações 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".<sup>163</sup>*

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 Apropiações, 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

162 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.

163 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](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND_2006_2010/TEXTO%20FINAL%20APROBADO.pdf) [Consulta: 6/IX/2007]

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 DA<sup>164</sup>. De hecho, la formación promocionada es de tipo sectorial (por proyectos), de 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.

Ahora bien, en cuanto a los procesos formativos o de capacitación relacionados con el tema alimentario agenciados desde el Estado, cabe decir que estos se limitan únicamente a apoyos puntuales para la transferencia de tecnologías o la capacitación en el contexto de la inserción del sector rural a la apuesta agroexportadora definida en los dos planes de desarrollo del mandato Uribe.

En ése sentido, uno de los objetivos del actual gobierno ha sido impulsar la empresarización de los agricultores mediante asistencia técnica que permita reorientar proyectos productivos a través de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA)<sup>165</sup>, y con el impulso de la infraestructura de riego y la inversión en ciencia y tecnología de manos de CORPOICA<sup>166</sup>.

El proyecto de Apoyo a la Transición de la Agricultura es un claro ejemplo de cómo el apoyo tecnológico se da sólo si se orienta a la exportación y el fortalecimiento de las cadenas agroproductoras.

Dicho proyecto "consiste en una operación de crédito del Banco Mundial con el gobierno nacional, particularmente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para contribuir a mejorar las condiciones de competitividad de la agricultura". Es una operación de 30 millones de dólares que serán destinados a financiar actividades para el mejoramiento de la competitividad, a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de la asignación de recursos para mejorar la provisión de bienes y servicios tecnológicos para la agricultura.<sup>167</sup>

El proyecto consta de dos componentes. El primero de ellos se denomina "Conocimiento e Innovación", y el segundo, "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias". Cualquiera que sea el componente del que se pretenda obtener un beneficio, lo claro es que las posibilidades de acceso a los mismos son muy limitadas para el pequeño campesinado o, como en el caso del "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias", se trata de medidas que terminan interponiendo demasiados obstáculos a los productores tradicionales de alimentos.

De todo lo dicho se puede concluir entonces que en lo relacionado con la educación y capacitación en temas tecnológicos, la prioridad dada por el gobierno colombiano es al fortalecimiento de las cadenas productivas estrechamente asociadas con la apuesta agroexportadora. Las posibilidades que tienen los pequeños productores, sobre todo si laboran en la generación de alimentos o productos agrícolas para el consumo interno y sin relevancia para la exportación, son muy limitadas y excluyentes en la medida que demanda de ellos bastantes recursos con los que usualmente no cuentan.

164 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.

165 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Perspectivas del sector agropecuario. Primer semestre de 2006. Bogotá. 2006. p. 3. Documento disponible en: <http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Publicaciones/Perspectivas1ersemestre2006.pdf> [Consulta: 21/X/2009]

166 Para ver más detalles sobre el componente de apoyo estatal en ciencia y tecnología en el contexto de la apuesta agroexportadora, ver: <http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ciencia%20y%20tecnologia.pdf> [Consulta: 12/XI/2007]

167 Díaz, Jorge Mario. Proyecto de apoyo a la transición de la agricultura. 2006. Disponible en: <http://www.avanza.org.co/index.shtml?apc=invitadosemana;;4;8x=14,8o8> [Consulta: 21/X/2009]



## Capítulo XII

### 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 situación de discapacidad 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 tabla No. 22).

Tabla No. 22. 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. Al debido proceso.	Estado.
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 en situación de discapacidad física y/o mental	A la alimentación. A la educación. Al trabajo. A la salud. A la libre movilización	Estado. Sociedad. Sector privado.

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 (47, 54, 68).

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"<sup>168</sup>, lo cual, en conjunto con los demás artículos, supone una base ética y normativa para la defensa del DA de estas personas.

Antes de continuar hablando del tema alimentario, es importante denotar algunos aspectos relacionados con la situación de los pueblos indígenas en Colombia quienes, junto con los(as) desplazados(as) y la población afrodescendiente, son los colectivos humanos más vulnerables del país.

Para la población indígena, como para los y las afrodescendientes, sus modos de vida, acceso a recursos productivos y alimentación, dependen en su totalidad de la posibilidad que tengan de controlar, según sus usos y costumbres, los territorios y tierras que han habitado durante generaciones.

Hasta 1991, la figura jurídica que reconocía los territorios colectivos de la población indígena se denominó "Resguardo". Aunque el origen de esta figura se remonta a la administración colonial española, el movimiento indígena en su conjunto tendió a apoyarse en este concepto como pilar de sus reivindicaciones territoriales. En 1991, con la firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, el discurso del movimiento indígena y las normas

nacionales empezaron a utilizar la noción de "territorios indígenas" amparándose en el artículo 7 y en la parte II de dicho instrumento. No obstante, el término "Resguardo" se sigue usando de manera reiterativa en la legislación en ocasiones de manera indistinta con el término "Territorios indígenas".

La categoría de Entidades Territoriales Indígenas se encuentra consignada en los artículos 286 y 329 de la Constitución Política de Colombia; en este último que plantea:

"La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial".

Adicionalmente, la constitución prescribe que "Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable". No obstante lo anterior, hasta ahora, dieciocho años después de aprobada la constitución, no se ha aprobado en el Congreso la reglamentación que abra las posibilidades de constituir estas Entidades Territoriales, en una evidente violación del derecho al territorio por omisión legislativa.

De acuerdo con los datos oficiales entre 1966 y 2007 los pueblos indígenas han obtenido la titulación de un total de 31,6 millones de hectáreas. No obstante, un porcentaje muy bajo de los territorios colectivos indígenas se encuentra dentro de la frontera agrícola lo que representa inmensas dificultades para el desarrollo de una producción agrícola sostenible; de acuerdo con la Mesa de Pueblos Indígenas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reúne a un grupo representativo de organizaciones indígenas regionales:

"el 7,68% de los resguardos titulados (excluyendo los de origen colonial) se encuentran en las zonas de frontera agrícola, mientras el 92,32% son resguardos ubicados en departamentos donde prevalecen



*paisajes de selva, llano, sabana y desierto; y cuya condición legal es ser baldíos(...) En las zonas andinas se concentra el 64,18% de toda la población indígena del país (...) un total de 885 mil personas que poseen sólo 1 millón 290 mil hectáreas, lo que arroja un promedio de 1,46 hectáreas por persona y 7,29 hectáreas por familia, es decir, menos de una milésima parte de lo que es el promedio de los grandes terratenientes*<sup>169</sup>.

De acuerdo con algunos especialistas, los territorios indígenas que se encuentran fuera de la frontera agrícola, que equivalen a más del 92% de los resguardos titulados, reúnen las selvas amazónicas, selvas del Pacífico, sabanas de la Orinoquia y áreas semidesérticas de La Guajira; paisajes y ecosistemas donde "no puede haber procesos de agricultura intensiva, sino que requieren dinámicas productivas supremamente elaboradas consistentes por ejemplo en dejar descansar el territorio por la calidad y acidez del suelo"<sup>170</sup>.

En ese sentido, encontramos una situación paradójica: una gran porción de territorio indígena titulado por fuera de la frontera agrícola en paisajes que dificultan,

en algunos casos, o imposibilitan, en otros, la producción agrícola y la alimentación, agrupando comunidades con baja densidad poblacional. En contraste, encontramos una muy pequeña parte del territorio titulada dentro de la frontera agrícola con una altísima densidad poblacional, valga mencionar el caso de los indígenas zenúes del departamento de Córdoba, donde una población de 146.916 personas habitan un territorio de 14.314 Has. tituladas, conviviendo al lado de fincas de inmensa extensión propiedad de una sola persona, como la finca del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez que cuenta con una extensión de 2.000 Has.<sup>171</sup>.

Otros casos preocupantes de hacinamiento han sido documentados por la Mesa de Pueblos Indígenas y Desc:

*"En Magdalena viven encerrados los indígenas Chimilas en un minúsculo resguardo; en Tolima y Huila el aplazamiento de la titulación se evidencia en la densidad poblacional que llega incluso a las 2 familias por hectárea, como acontece en Bocas de Tetuán y El Vergel, en Ortega. La región cafetera (de población Embera Chamí) vive una situación crítica similar: los 38 mil indígenas de Caldas registrados en*

168 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".

169 Ver: Mesa de Pueblos indígenas y Desc. Ni una hectárea más para los indígenas. En: "Sin democracia, sin derechos. Quinto año de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez". Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. Editorial Antropos. Bogotá. 2008. pp: 107, 108.

170 Abad, Susan. Mingas: protesta y reflexión. Disponible en: [Mingashttp://www.noticiasaliadas.org/articulos.asp?item=1&art=5764](http://www.noticiasaliadas.org/articulos.asp?item=1&art=5764) [Consulta: 5/III/2009]

171 Ibid.

*el Censo deben vivir en 30 mil hectáreas tituladas y los indígenas de Quindío, a pesar de la compra de tierras, siguen sin sus títulos de propiedad*<sup>172</sup>.

También es importante mencionar que aún se presentan casos donde el Estado colombiano se ha negado de manera persistente a la titulación de territorio, como acontece con el pueblo Mokaná en Atlántico y los Muisca en Cundinamarca.

De acuerdo con los datos del Estado colombiano, para el año de 2006 el total de tierras titulado apenas cobija a un total de 440.798 indígenas; si tenemos en cuenta que de acuerdo con el censo de 2005 en Colombia habitan 1.081.399 indígenas en áreas rurales, encontramos que casi el 50% de los indígenas del país no tiene resuelto su derecho a la tierra.

Alo anterior debe añadirse que alrededor de 1.623.965 Has., habitadas por al menos 380 mil indígenas, son actualmente reivindicados por ellos y ellas pero su titulación se encuentra en medio de trámites ante las autoridades del Estado responsables del tema.

Vale igualmente recordar que entre 2001 y 2007 se redujo entre 70% y 80 % el presupuesto destinado a la adquisición de tierras con destino a resguardos indígenas, al pasar de casi 3.000 millones a mil millones o menos, lo que se constituye en un obstáculo a la posible titulación de más de un millón y medio de hectáreas indígenas pendientes de titular y que sin duda imposibilitan la mejoraría en la calidad de vida de estas poblaciones y de sus capacidades productivas y alimentarias.

En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a ser informados con suficiente anticipación y dar su consentimiento en relación con cualquier proyecto en sus territorios y en sus tierras tradicionales, vale la pena decir primero que en la discusión relativa a la "Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (DNUDPI), el Gobierno Colombiano se abstuvo de apoyar la aprobación de dicho instrumento. A juicio del Gobierno, en al menos tres de sus disposiciones la

Declaración riñe con el ordenamiento jurídico colombiano, a saber:

1. El no desarrollo de actividades militares en territorios indígenas y la consulta relacionada con la presencia de Fuerzas Militares en tales zonas (art 30 DNUDPI)
2. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con estrategias de desarrollo que afectan sus territorios o sus recursos (art 19, 29 y 32 DNUDPI)
3. El derecho de los Pueblos Indígenas a mantener su relación espiritual con sus tierras, aguas y recursos, el derecho a utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional, y el derecho a elaborar sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo (art 25, 26, 27 y 32 DNUDPI).

A pesar de la posición del gobierno colombiano, es claro que las normas consignadas en la Declaración referidas al derecho a la Consulta y los derechos relacionados con el control de sus territorios y recursos, muchos de ellos fundamentales para la garantía de su DA, no resultan contrarias a la Constitución Nacional.

Sirva como ejemplo recordar que en la sentencia C-030 de 2008, la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la Ley 1021 de 2006 o Ley Forestal, por considerar que:

*"...en cuanto hace a los pueblos indígenas y tribales, una de las formas de participación democrática previstas en la Carta, es el derecho a la consulta, previsto de manera particular en los artículos 329 y 330 de la Constitución, que disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios... Esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en este caso"*<sup>173</sup>.

Por lo anterior, resulta claro que el Derecho a la Consulta no contraviene la jurisprudencia constitucional, como de manera mendaz ha venido afirmando el gobierno.

La sentencia citada y la abstención ante la declaración muestran tanto el rechazo mostrado por el gobierno ante una figura diseñada para proteger la integridad física, cultural y territorial de los pueblos, como su constante violación. Es importante recordar de nuevo que leyes impulsadas por el Gobierno como la Ley Forestal (1021 de 2006) y el Estatuto de Desarrollo Rural (1152 de 2007) fueron declaradas inconstitucionales por la ausencia de Consulta de los pueblos indígenas. De acuerdo con el comunicado de prensa de la sentencia C-175/09 que declaró inexecutable la ley 1152:



*"no se cumplió con el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, toda vez que (i) al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, estos fueron llevados a cabo en forma inoportuna y por ende, contraria al principio de buena fe previsto en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT ratificado por Colombia; y (ii) no existe evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos preconsultivos, a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales acordaran las reglas del trámite de consulta previa... Para la Corte, es evidente que las normas de dicho Estatuto tienen una relación intrínseca y directa con los intereses de estas comunidades, el cual no se agota en las disposiciones que hacen referencia a estos pueblos, sino que se extiende a la totalidad del texto de la Ley 1152 de 2007, normatividad que desde su inicio ha sido concebida como un régimen integral y sistemático sobre el uso y aprovechamiento de los territorios rurales –habitados en un 70% por dichas comunidades– razón por la cual dicha materia tiene un efecto transversal en todo el ordenamiento legal objeto de análisis. Esta materia está vinculada al núcleo de la definición de la identidad diferenciada de las citadas comunidades"*.

Así las cosas, puede constatarse una decidida obstinación por parte del gobierno colombiano, en desconocer reiteradamente el derecho a la Consulta de los Pueblos indígenas y, de paso, muchos de sus derechos.

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 niñas<sup>174</sup>. 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 IV), se puede afirmar que toda la

174. 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".

172. Mesa de Pueblos Indígenas. Op. Cit. No. 169. p: 108.

173. Ver al respecto el comunicado de prensa de la Corte Constitucional relativo a la Sentencia C-030/08 de esa corporación. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=d4d1-8x=20155468> [Consulta: 5/III/2009]

población colombiana, incluyendo los grupos más vulnerables, tienen también reconocimiento de su DA.

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 social<sup>175</sup>. 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 injerencia<sup>176</sup>. 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 la tabla No. 16) son asistencialistas y coordinadas por instituciones cuyas funciones no son únicamente esas. Así, aunque 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 XIV, 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 XIV), 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.

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 la tabla No. 23.

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.

Tabla No. 23. 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: Sentencia SU-510 de 1998	El derecho a la subsistencia (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.

175 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.

176 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 en el gobierno Uribe dos directores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (César Caballero y Ernesto Rojas Morales) decidieron renunciar en su momento por esta causa.



## Capítulo XIII

### 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, viales 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 del agua y el aire, 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 tabla No. 24) 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).

inmediatamente en caso de desastres, y propiciar la cooperación internacional durante la prevención o atención de los mismos.

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 sector privado en la gestión de los riesgos, introducir la gestión de los riesgos en los planes de desarrollo, reaccionar

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 riesgo o emergencia para,

Tabla No. 24. Antecedentes normativos para el manejo de desastres en Colombia <sup>178</sup>.

RANGO JURÍDICO	NÚMERO Y FECHA DE EXPEDICIÓN	ASUNTO
Ley	49 de 1948	Creación del Socorro Nacional en caso de Calamidad Pública
Ley	9, del 24 de enero de 1979	Creación del Comité Nacional de Emergencias. Primera reglamentación sobre el manejo de desastres.
Decreto	1547 de 1984	Creación del Fondo Nacional de Calamidades
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)

<sup>177</sup> Datos procesados con base en los consolidados anuales de las declaratorias de desastre y calamidad, de la página electrónica de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. En: [http://www.sigpad.gov.co/emergencias\\_detalle.aspx?idn=41](http://www.sigpad.gov.co/emergencias_detalle.aspx?idn=41) [Consulta: 26/XI/2009]

<sup>178</sup> Tabla elaborada con base en información contenida en la página electrónica de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. <http://www.dgpdad.gov.co/entidad/infogeneral.htm> [Consulta: 29/X/2007]

Tabla No. 25. Recursos económicos destinados a la alimentación de emergencia y población afectada por los desastres. Lapsos 2000-2009 <sup>179</sup>.

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
2007	14.743.265.561	21,2	1.559.230
2008	19.464.520.934	27,9	1.877.504
2009 <sup>180</sup>	4.923.724.145	35,5	406.829

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. En 2008, por ejemplo, a través del Fondo Nacional de Calamidades, el SNPAD destinó más de 19.000 millones de pesos como ayuda alimentaria para quienes fueron víctimas de los desastres en ese año <sup>177</sup>. Dicho valor equivalió al 27,9 % de los apoyos económicos totales que en 2008 dio el Fondo a los afectados.

Como puede apreciarse en la tabla No. 25, durante el periodo 2000 – 2009 la proporción de recursos económicos agenciados que terminaron siendo destinados como ayuda alimentaria fluctuó entre el 11 y el 31 % (sin contabilizar el 2009 que aún no ha finalizado).

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 forma <sup>181</sup>, que no en todos los casos la ayuda alimentaria se hace necesaria o es requerida en igual cantidad.

La gráfica No. 8 nos muestra, por ejemplo, que en el quinquenio 2004-2008, el porcentaje de recursos económicos dados como ayuda alimentaria osciló entre 11,5 % y 27,9 %, siendo siempre el segundo mayor porcentaje de asignación de recursos luego de los destinados para menajes (2004, 2005, 2007 y 2008) o como ayudas económicas directas (2006).

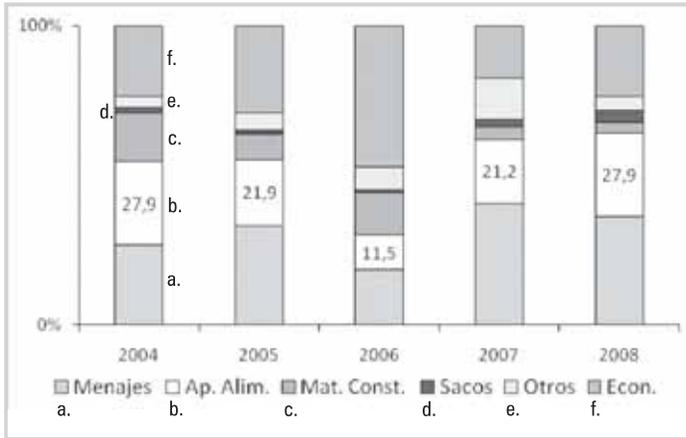
No obstante y teniendo en cuenta que del año 2009 tenemos datos preliminares sólo hasta noviembre 19, todo parece indicar que en este año, a comparación del quinquenio 2004-2008, los recursos destinados como ayuda alimentaria serán proporcionalmente mayores a los demás (ver gráfica No. 9).

<sup>179</sup> Tabla elaborada con base en datos de la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres. Op. Cit. No. 177.

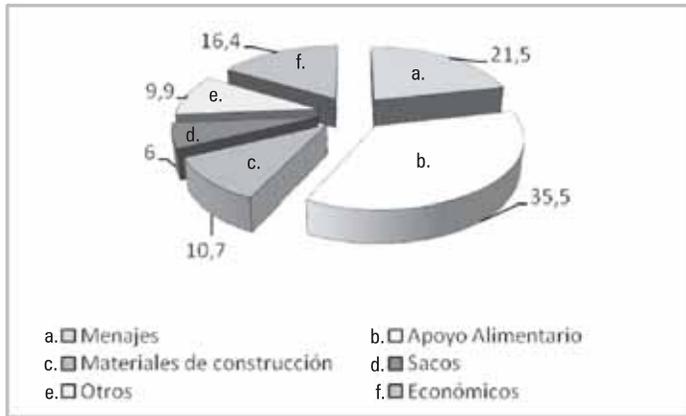
<sup>180</sup> Datos hasta 19/XI/2009

<sup>181</sup> 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.

**Gráfica No. 8.** Proporción del apoyo económico del Fondo Nacional de Calamidades a la población víctima de desastres naturales durante el periodo 2004 - 2008, según destinación de la ayuda <sup>182</sup>.



**Gráfica No. 9.** Proporción del apoyo económico del Fondo Nacional de Calamidades a la población víctima de desastres naturales durante 2009 (hasta 19/XI/2009), según destinación de la ayuda <sup>183</sup>.



<sup>182</sup> Gráfico elaborado con base en datos disponibles en: [http://www.sigpad.gov.co/emergencias\\_detalle.aspx?idn=41](http://www.sigpad.gov.co/emergencias_detalle.aspx?idn=41) [Consulta: 26/XI/2009]  
<sup>183</sup> Ibid

Ahora bien, resalta que el SNPAD <sup>184</sup> se enfoca primordialmente a la prevención y atención de desastres naturales. De hecho, en lo que va corrido del 2009, del total de emergencias atendidas por el SNPAD (1009 casos), las de origen antrópico no superaron el 11%.

Aun cuando es difícil determinar a cabalidad la causalidad inmediata de varias de las emergencias atendidas, 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 XII y se complementará en el XIV, 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 tabla No. 26) a consecuencia del cambio climático del planeta <sup>185</sup>.

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 intervenir crítica y constructivamente en el propósito de conminar al Estado a abandonar todas aquellas políticas que sean contraproducentes con aquél objetivo <sup>186</sup>.

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 las emergencias mismas <sup>187</sup>.

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 como arma política o militar. En 2004, por ejemplo, el hoy senador y pre candidato presidencial 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 república. Hoy día, en plena campaña electoral para las elecciones legislativas y presidenciales del 2010, la Misión Internacional de Observación Preelectoral "Global Exchange" denunció que en varias zonas del país, partidos afines al actual gobierno han amenazado a los beneficiarios de los subsidios de "Acción Social" que si no votan por sus candidatos se les eliminará los subsidios <sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Valga el caso de los "incendios".

<sup>185</sup> Una de ellas es la formulación del Proyecto Nacional de Adaptación al Cambio Climático por parte de varias instituciones gubernamentales.

<sup>186</sup> 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.

<sup>187</sup> 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.

<sup>188</sup> Intervención del Representante Gustavo Petro ante el Congreso de la República. Bogotá. 1/IX/2004; y, Gutierrez, Ricardo. Denuncian presiones electorales con subsidios de Acción Social. En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. 15/III/2010. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo187762-denuncian-presiones-electorales-subsidios-de-accion-social>.

**Tabla No. 26.** Amenazas sobre Colombia a consecuencia del cambio climático<sup>189</sup>

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

En 2007, en el marco electoral para corporaciones públicas locales y regionales, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (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 candidatos<sup>189</sup>.

Además, como se dijo en capítulos anteriores, los créditos no reembolsables del Programa Agro Ingreso Seguro terminaron favoreciendo en un buen porcentaje a familias adineradas que han sido soportes políticos regionales a las campañas del actual presidente.

A manera de herramienta militar, tanto el Estado colombiano como los grupos irregulares han sido

189 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.

190 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: [Consulta: 27/X/2007]

denunciados públicamente por implementar bloqueos alimentarios contra la población civil, bajo el supuesto de que dicha estrategia asfixia logísticamente a los grupos armados rivales<sup>191</sup>. Tales hechos, presentados (o presentes) en diversas zonas de Colombia, han causado severas restricciones alimentarias a las comunidades sitiadas y son, por supuesto, violatorios de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra (ver tabla No. 5).

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 internacionales<sup>192</sup>. 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 en 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.



191 De 2002 a 2007 fueron reportados 90 bloqueos alimentarios. Ver capítulo VI.

192 Algunos ejemplos de los bloqueos alimentarios pueden ser consultados en los siguientes reportes electrónicos: Nuevos bloqueos alimentarios en el Catatumbo. International Peace Observatory. 5/11/2007. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article227> [Consulta: 14/XI/2007]; IPC. Los indígenas de Antioquia: entre la exclusión y la resistencia. Actualidad Étnica. 27/VI/2007. En: <http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=5810> [Consulta: 14/XI/2007]; 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/2007]



## Capítulo XIV

### 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, desde el Estado, 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 país<sup>193</sup>.

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 el Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos (PROSEDHER) de la Defensoría del Pueblo. En un proceso que ha tenido muchas dificultades, la Defensoría, en primera instancia, trató 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.

Producto de este propósito fue la publicación del libro “El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales”<sup>194</sup>. 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.

Luego de este ejercicio, la Defensoría ha estado tratando de cualificar un instrumento de medición, con base en al menos 90 indicadores, que permita hacer seguimiento al estado de la política pública relacionada con el DA. Dicha metodología se encuentra sintetizada en un libro publicado por esa institución en el año 2007<sup>195</sup>, en el que no sólo se reúne los indicadores mencionados, sino que desarrolla, previamente, una revisión de los instrumentos internacionales, los elementos constitutivos del derecho y las obligaciones estatales para con el mismo; esto con el fin de que el ulterior planteamiento de indicadores tenga un sustento coherente.

193 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.

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

195 Defensoría del Pueblo. Op. Cit. No. 22.





Aunque este esfuerzo es prometedor, es imposible saber por el momento cómo pueda incidir positiva y proactivamente en la estructuración de una política pública coherente con el DA; máxime cuándo es evidente la falta de voluntad política para su realización por parte del actual gobierno. No obstante, el hecho mismo de que pueda darse a conocer la metodología propuesta por la Defensoría ya será una ganancia, en la medida que las organizaciones sociales, los y las defensores de derechos humanos, y los propios órganos de control, podrán contar con una herramienta que no sólo servirá para dar seguimiento a la política alimentaria en el orden nacional, sino también a las que se desarrollan a nivel departamental y municipal.

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"<sup>196</sup>, 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 país<sup>197</sup>. 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, en el año 2010.

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.

Otra iniciativa de seguimiento impulsada por el ICBF, junto con el Programa Mundial de Alimentos, fue la publicación de un "atlas" que intentó referenciar geográficamente los principales problemas alimentarios del país<sup>198</sup>, tomando como base la ENSIN, datos del Sistema de Seguimiento Nutricional a usuarios del ICBF, y un estudio sobre la situación de la población desplazada que hicieran conjuntamente el PMA y la Organización Panamericana de la Salud en 2005.

Si bien este ejercicio ha sido importante, aún falta por mejorarlo con el fin de que pueda dar cuenta más ampliamente de los diferentes problemas nutricionales del país a una escala micro regional y municipal, lo cual, además, sería de mucha utilidad para los gestores de las iniciativas alimentarias en dichas escalas geográficas.

En el caso del Ministerio de la Protección Social, este cuenta con un Sistema de Vigilancia Alimentaria y

Nutricional (SISVAN) que en teoría debería permitir el seguimiento de la situación nutricional del país. No obstante, según lo que manifiesta el propio gobierno, este sistema y otros similares<sup>199</sup> son incapaces aún de dar una información completa y coherente sobre el tema alimentario<sup>200</sup>.

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 otros<sup>201</sup>.

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

198 Programa Mundial de Alimentos; ICBF. Mapas de la situación nutricional en Colombia. SINTEGRAF Ltda. Bogotá. 2008

199 Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA); Sistema de Inteligencia de Mercados (SIM) ; Sistema de Información del Sector Agropecuario y Pesquero Colombiano (SISAC); Encuestas de Calidad de Vida; Encuestas Continuas de Hogares; Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos; Encuesta Nacional de Demografía y Salud; Encuesta Nacional de la Situación Nutricional; Sistema de Estadísticas Vitales; Sistema de Seguimiento Nutricional ICBF; y, el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional

200 Ver: Consejo Nacional de Política Económica Social. Op. Cit. No. 42.

201 Programa Mundial de Alimentos. Op. Cit. No. 150; Programa Mundial de Alimentos y Comité Internacional de la Cruz Roja. Op. Cit. No. 149; Programa Mundial de Alimentos, Comisión Europea y Organización Panamericana de la Salud. Op. Cit. No. 151.

196 Profamilia. Op. Cit. No. 139.

197 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.

“Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado”, iniciativa que, en el marco de la Sentencia T 025 de la misma Corte, buscaba precisar el grado de vulneración en esta población de varios de sus derechos (incluso alimentación)<sup>202</sup> mediante el uso de una amplia gama de indicadores elaborados por diversos especialistas<sup>203</sup>.

Cabe resaltar que la implementación de este monitoreo fue 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 ha sido 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.

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 seis años, por ejemplo, al intentar determinar las debilidades del ya finalizado PNAN<sup>204</sup>, 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 concretado 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, por segunda 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.

Aun cuando es un proceso joven, 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”<sup>205</sup>, 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.

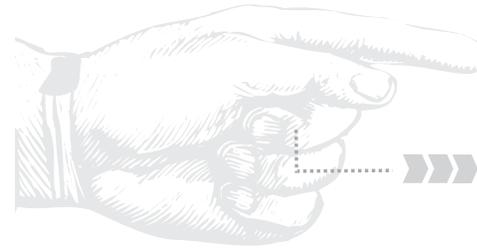


205 Aunque el documento base de los “Métodos” aún está siendo consolidado por la FAO, sus borradores han servido para que algunas organizaciones sociales colombianas los utilicen en sus propósitos de dar unas primeras miradas al estado del DA en el país.

202 Ver: Corte Constitucional. Sentencia T 025. Bogotá. 22/1/2004. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>; y, Auto 109 de 2007. Bogotá. 4/1/2007. Disponible en: [http://www.codhes.org/Info/AUTO%620109-2007%620\\_2\\_.pdf](http://www.codhes.org/Info/AUTO%620109-2007%620_2_.pdf) [Consulta: 8/IX/2007]

203 Hasta el momento (XI/2009) se han publicado 14 informes de seguimiento que dan una mirada, cada uno de ellos, a la situación de los DDHH de la población desplazada. Otros 4 informes tienen especificidades temáticas (tierra, vivienda, Atención Humanitaria de Emergencia y generación de ingresos). Para consultarlos ver: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52) [Consulta: 27/XI/2009]

204 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](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892003000800005&lng=pt) [Consulta: 5/III/2007]



# Conclusiones

## Del primer capítulo

La alimentación debe ser vista como proceso. No sólo como el consumo final y utilización biológica de una serie de nutrientes contenidos en dichos alimentos. En ese sentido, el abordaje de la alimentación como derecho nos recuerda que su defensa implica hablar de cómo y quién produce los alimentos, cómo se transan y transforman, de qué manera se accede a ellos y cuáles circuitos de índole económico, cultural o de otro tipo le son relacionados.

La Seguridad, Soberanía y Autonomías Alimentarias, de ser conceptos, han devenido en principios de lucha social. Así mismo, es imperativo que en el marco de la defensa del DA se les empiece a considerar como escalas de realización social del mismo, lo cual no sólo legitimará los diferentes procesos de lucha que en mundo se hacen a favor de él, sino que también enriquecerá la concepción del derecho y ampliará las herramientas y percepciones en torno a su monitoreo.

## Del segundo y tercer 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 él, 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 de la población rural 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.6

Los titulares del derecho a la alimentación no han contado con verdaderos espacios de participación en



torno a la construcción, desarrollo, monitoreo, fiscalización y transformación de las políticas públicas o acciones gubernamentales relacionadas con el tema.

Adicionalmente, se les ha conculcado su derecho a ser informados respecto a leyes o iniciativas gubernamentales que de una u otra manera afectan la Soberanía y Autonomías Alimentarias.

### 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.

La negación de la tierra para la población rural ha sido tan escandalosa, que el propio gobierno nacional fomenta la usurpación de tierras inicialmente destinadas para la reubicación de población desplazada, a favor de sectores de la agricultura acusados, en algunos casos, de haber apoyado a las tropas genocidas del narcoparamilitarismo. Esta actitud gubernamental fue en su momento desnudada por el "Caso Carimagüa" y el intento de otorgar al sector privado 17.000 hectáreas inicialmente reservadas para la población desplazada.

La asignación de recursos económicos a favor del agro por parte del actual gobierno, ha seguido una lógica pro rico y orientada hacia la apuesta agro exportadora. Recientes escándalos ha mostrado cómo, además, dichos recursos terminaron beneficiando terratenientes, ETNs, banqueros, delincuentes y familias multimillonarios, muchos de ellos cercanos al actual gobierno.

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 sí 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 prevaletias/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.

La mayoría de recursos destinados a la capacitación técnica terminan orientados, en vez de a los pequeños productores, a aquellas iniciativas que se insertan en el modelo agro exportador que se caracteriza por la alta concentración de recursos y por reproducir la trampa de la pobreza en las zonas rurales de Colombia.

### 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 habituales críticas 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 informe<sup>206</sup>

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

¿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?

¿Se han tenido en cuenta los titulares del derecho o las organizaciones que los representan durante el diseño, la ejecución y el monitoreo de las políticas públicas destinadas a promover el derecho a la alimentación?

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

¿Los medios de comunicación -locales, regionales, nacionales- hacen seguimiento específico del problema alimentario en el país?, ¿cuál ha sido su papel en el tratamiento del problema?

¿Hay libertad de prensa efectiva en el país?

¿Qué indicadores demuestran el carácter prioritario de la estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación?

¿Qué esfuerzos está haciendo el Estado para formular o construir un plan estratégico para el derecho a la alimentación? ¿es una prioridad?

En caso de que exista una estrategia ¿Implementan las instituciones del Estado efectivamente esta estrategia bajo un enfoque de derechos humanos?

¿Las autoridades del Estado cuyas funciones se refieren al derecho a la alimentación conocen y aceptan la estrategia?

¿Tienen los ciudadanos mecanismos para exigir la implementación de la estrategia?, ¿qué tipo de mecanismos?

¿Ha disminuido el número o porcentaje de hambrientos y desnutridos desde la puesta en marcha de la estrategia?

¿Corresponden las altas cifras de hambre y desnutrición en el país a regiones con un estatus político diferente o a grupos que constituyen minorías étnicas, políticas y/o sociales?

### De la Directriz No. 3 “Estrategias”:

¿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”:

¿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?



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

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

¿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?

¿El Estado permite que los productores campesinos pongan en venta sus productos o que accedan a ellos cuando lo deseen, sin interferir en sus dinámicas de mercado o en el acceso a recursos para la producción de alimentos?

¿Dentro de las políticas relativas al derecho a la alimentación se impulsan los mercados internos con el fin de fortalecer la producción interna de alimentos, para así fortalecer los ingresos del campesinado y se promueve la diversificación productiva?

¿Permite el gobierno la definición y el monitoreo participativos de las políticas agrarias?

¿Qué política de importación tiene el Estado?; ¿cuál es la proporción de los productos importados en comparación con los productos locales?

¿Tiene el Estado instituciones y mecanismos para exigir la responsabilidad de los actores privados, especialmente las compañías transnacionales, que trabajan en el campo de la producción y distribución de alimentos? ¿Tiene el Estado mecanismos legales para exigir este control?

¿Se protege a campesinos y pueblos indígenas de acciones de biopiratería, monopolización de simientes

o apropiación de conocimientos ancestrales por parte de terceros, como por ejemplo compañías transnacionales?

#### De la Directriz No. 6 "Partes interesadas":

¿Existen normas que prevean la participación de las partes interesadas en el derecho a la alimentación durante el proceso de diseño, ejecución y monitoreo de políticas y estrategias?

¿Existen mecanismos oficiales de difusión de información sobre procesos de decisión que se están planeando?

¿En la práctica las autoridades competentes suelen consultar a las partes interesadas al adoptar decisiones que pueden afectar el derecho a la alimentación, incluida la seguridad alimentaria nacional?

¿Existen mecanismos de consulta?; ¿se utilizan estos realmente e influyen en la toma de decisiones o son solo procesos simulados que terminan legitimando acciones estatales contrarias a los intereses de los titulares del derecho?

#### De la Directriz No. 8 "Acceso a recursos y bienes":

¿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?

¿Se protege a campesinos y pueblos indígenas de acciones de biopiratería, monopolización de simientes o apropiación de conocimientos ancestrales por parte de terceros, como por ejemplo compañías transnacionales?

¿Se han hecho cambios a la legislación laboral que deterioren las condiciones de trabajo de la población rural y urbana, restringiendo así su acceso a alimentos o recursos para producirlos?

¿Se han adoptado normas laborales que generen un efecto negativo en el acceso de las personas a los recursos que les permiten alimentarse? Por ejemplo leyes de flexibilización laboral, tolerancia con el trabajo infantil etc.

¿La ley laboral es débil o tolerante frente a la discriminación laboral y la limitación en el acceso a fuentes de trabajo para mujeres gestantes o población mayor a los 30 años?

¿Qué políticas se han adoptado para asegurar la capacidad de aumentar y sostener la producción de alimentos para generaciones presentes y futuras?

#### De la Directriz No. 9 "Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor":

¿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”:**

¿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”:**

¿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?

¿Cuáles políticas y programas para investigación aplicada, desarrollo y transferencia tecnológica existen para cubrir las necesidades de agricultores y pescadores tradicionales y a pequeña escala, particularmente mujeres, agricultura familiar y otros productores a pequeña escala, así como comunidades rurales tradicionales y grupos indígenas?

**De la Directriz No. 13. “Apoyo a los grupos vulnerables”:**

¿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?

¿Se reconocen a nivel nacional los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos?

¿Son debidamente reconocidos los derechos comunales, colectivos y consuetudinarios a la tierra y los recursos naturales?

¿Qué medidas han sido adoptadas para salvaguardar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, pastores y pueblos nómadas que no las ocupan exclusivamente, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para su subsistencia y el ejercicio de sus actividades tradicionales?

¿Cuáles el porcentaje de tierras indígenas demarcadas?  
¿Se respeta el derecho de los pueblos indígenas a ser informados con suficiente anticipación y dar su consentimiento en relación con cualquier proyecto en sus territorios y en sus tierras tradicionales?

¿Se respetan los procedimientos establecidos por los pueblos indígenas para la transmisión de derechos sobre la tierra entre miembros de estos pueblos?, ¿son estos procedimientos discriminatorios de las mujeres?

**De la Directriz No. 16 “Catástrofes naturales y provocadas por el hombre”:**

¿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”:**

¿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?





Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo  
Secretaría Técnica Corporación Cactus  
Carrera 25 No. 51 – 37 Oficina 301  
Bogotá – Colombia  
Tel: 2555073 - 3458329 - 3458340  
plataformaco@colomsat.net.co  
porderechoalimentacion@gmail.com  
www.plataforma-colombiana.org

Con el apoyo de

