

# Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación



2012

# Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación



© Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la realización de los Derechos Humanos.

Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos, ProSeDHer

2012



iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**



**Volmar Pérez Ortiz**

Defensor del Pueblo

**Gloria Elsa Ramírez Vanegas**

Secretaria General (E)

**Miguel Polo Rosero**

Defensor Delegado para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos.

**Juan Carlos Morales González**

Investigador

**Julia Elizabeth González Niño**

**Carlos Sabogal Martínez**

Apoyo institucional

Programa ProSeDHer

**Sandra Castro**

Diseño

**ISBN:** 978-958-8571-50-8

La realización de este texto fue posible gracias al apoyo técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Además contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las opiniones expresadas en este material representan exclusivamente a la Defensoría del Pueblo de Colombia.

© Defensoría del Pueblo

Calle 55 No. 10-32

PBX: 3147300

Bogotá DC. Colombia

2012

## CONTENIDO

	Pág.
<b>SIGLAS</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>CAPÍTULO I</b> .....	11
<b>EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: SUS COMPONENTES Y OBLIGACIONES ESTATALES</b> .....	11
<b>CAPÍTULO II</b> .....	17
<b>ASPECTOS FORMALES Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN COLOMBIA: 2007 Y 2008</b> .....	17
1. ASPECTOS FORMALES.....	17
2. CONTENIDO DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN COLOMBIA 2007 Y 2008.....	26
<b>CAPÍTULO III</b> .....	43
<b>ACCIONES ESTATALES EN RELACIÓN CON LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN</b> .....	43
1. DISPONIBILIDAD.....	43
2. ACCESIBILIDAD.....	53
3. USO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA.....	65
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	67
<b>NIVEL DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA EN LOS AÑOS 2007 Y 2008, SEGÚN LOS COMPONENTES DEL DERECHO</b> .....	69
1. DISPONIBILIDAD.....	69
2. ACCESIBILIDAD.....	86
3. USO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA.....	94
<b>REFERENCIAS</b> .....	113
<b>ANEXOS</b> .....	119

ANEXO 1. INSTITUCIONES INVITADAS A PARTICIPAR EN EL EJERCICIO DE SEGUIMIENTO AL DA REALIZADO POR PROSEdHER.....	119
ANEXO 2. CAUSAS RELACIONADAS CON EL DA Y PROYECCIÓN EN EL SISTEMA PENAL ORAL ACUSATORIO.....	121
ANEXO 3. MEDIDAS JURÍDICAS Y PRESUPUESTALES REPORTADAS POR EL MADR PARA EVITAR LA INTERVENCIÓN ARBITRARIA EN LOS SISTEMAS CONSUEtUDINARIOS O TRADICIONALES DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA O DE PRODUCCIÓN, ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ALIMENTOS.....	124
ANEXO 4. MEDIDAS DE POLÍTICA, ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS, PRESUPUESTALES, DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, EN PROGRAMAS E INVESTIGACIÓN REPORTADAS POR EL MADR, INCODER Y EL MAVDT, DIRIGIDAS A IMPEDIR LA CONTAMINACIÓN O EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y LAS FUENTES DE AGUA.....	125
ANEXO 5. MEDIDAS DE POLÍTICA, EN PROGRAMAS Y PROYECTOS, JURÍDICAS, ADMINISTRATIVAS, DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, Y DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN REPORTADAS POR EL MADR Y EL ICA ORIENTADAS A PREVENIR Y/O CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN GENÉTICA DE ESPECIES NATIVAS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, O LA PRESENCIA DE PLAGAS Y ENFERMEDADES EN PLANTAS Y ANIMALES NECESARIOS PARA LA ALIMENTACIÓN HUMANA O ANIMAL.....	127
ANEXO 6. MEDIDAS DE POLÍTICA, EN PROGRAMAS Y PROYECTOS, JURÍDICAS, ADMINISTRATIVAS, DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN, Y DE COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN REPORTADAS POR EL MADR, EL ICA Y EL INVIMA, DIRIGIDAS A GARANTIZAR O REGULAR LA CALIDAD E INOCUIDAD DE LOS INSUMOS PARA LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA Y/O DE LOS ALIMENTOS PARA EL CONSUMO HUMANO, ASÍ COMO PARA SOCIALIZAR Y DEFENDER LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES DE ALIMENTOS.....	130
ANEXO 7. MEDIDAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, ADMINISTRATIVAS Y PRESUPUESTALES REPORTADOS POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y EL INCODER EN RELACIÓN CON POLÍTICAS DE REFORMA AGRARIA O DE OTORGAMIENTO DE TIERRAS A LOS PEQUEÑOS(AS) PRODUCTORES(AS) RURALES.....	134
ANEXO 8. PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS ESTRATÉGICOS EN COLOMBIA DURANTE 1987, 1997 Y 2007 (EN TONELADAS MÉTRICAS TM).....	135
ANEXO 9. MORTALIDAD DEPARTAMENTAL POR DESNUTRICIÓN SEGÚN CAUSAS SELECCIONADAS (FALLECIDOS POR DEFICIENCIAS Y ANEMIAS NUTRICIONALES + FALLECIDOS POR RETARDO EN EL CRECIMIENTO FETAL, DESNUTRICIÓN FETAL, BAJO PESO AL NACER Y GESTACIÓN CORTA) EN 2008 Y DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN MENORES DE CINCO AÑOS EN 2005 (MORTALIDAD: POR CADA 100.000 HABITANTES; DESNUTRICIÓN CRÓNICA: PORCENTAJE).....	136
ANEXO 10. RELACIÓN DE ALGUNOS DE LOS DATOS MÁS RECIENTES EN TEMAS RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN O EL DA.....	138

## SIGLAS

<b>AGRONET</b>	Red de Información Agrícola Nacional.
<b>AIS</b>	Programa Agro Ingreso Seguro.
<b>BPA</b>	Buenas Prácticas Agrícolas.
<b>CDESC</b>	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
<b>CISAN</b>	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
<b>CMA-1996</b>	Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
<b>CONRET</b>	Programa de Consultas en Recuperación de Tierras.
<b>CORPOICA</b>	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.
<b>DA</b>	Derecho a la Alimentación.
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos.
<b>DESC</b>	Derechos Económicos Sociales y Culturales.
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación.
<b>FEDEGAN</b>	Federación Colombiana de Ganaderos.
<b>FENALCO</b>	Federación Colombiana de Comerciantes.
<b>ICA</b>	Instituto Colombiano Agropecuario.
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
<b>INPEC</b>	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Salud.
<b>INVIMA</b>	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumidor.
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
<b>MAVDT</b>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
<b>MCIT</b>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
<b>MME</b>	Ministerio de Minas y Energía.
<b>MPS</b>	Ministerio de la Protección Social.
<b>ND</b>	Datos no disponibles.
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>PAE</b>	Programa de Alimentación Escolar.
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos.
<b>PNAN</b>	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005.

**PNSAN**  
**PNUD**  
**PNUMA**  
**PROFAMILIA**

**PVD**

**ReSa**

**SENA**

**SIGOB**

**SIPSA**

**SISBEN**

**SIVICAP**

**TLC**

**TM**

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana.

Países en vías de desarrollo.

Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Servicio Nacional de Aprendizaje.

Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno.

Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario.

Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales.

Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable.

Tratado de Libre Comercio.

Toneladas métricas.

## INTRODUCCIÓN

En desarrollo de su deber misional de promover la defensa de los derechos humanos (DDHH), La Defensoría del Pueblo “busca incidir, a partir de la generación de conocimiento especializado sobre las principales problemáticas que obstaculizan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”<sup>1</sup>, a través del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer).

Para cumplir con dicho objetivo, el programa implementó un “Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas”, que tiene como uno de sus componentes fundamentales la generación de instrumentos que permitan obtener información relevante sobre los avances, estancamientos, vacíos y desafíos de dichas políticas.

El Derecho a la Alimentación (DA) es uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) más relevantes, máxime en un contexto global en el que parte de la población padece privaciones alimentarias<sup>2</sup>. Por esta razón, ProSeDHer estimó pertinente valorar la política pública nacional relacionada, mediante la aplicación de un instrumento electrónico dirigido a las instituciones estatales del orden nacional, frente a las cuales se consideró que existe competencia directa o indirecta en el tema alimentario<sup>3</sup>.

Dicho instrumento, que consta de 94 preguntas, fue fruto de un largo proceso de conceptualización y diseño en el que participaron con su liderazgo, entusiasmo y conocimientos tanto funcionarios(as) de la Defensoría del Pueblo como algunos(as) expertos pertenecientes a la academia<sup>4</sup> y a organizaciones defensoras de DDHH<sup>5</sup>.

Como una herramienta que busca aproximarse a un tema tan complejo y cambiante como es la situación del DA en Colombia, en futuras valoraciones a nivel nacional, regional o local, el instrumento se encuentra abierto para ser perfeccionado y modificado.

En este sentido, el presente documento es el resultado analítico de la información aportada por las instituciones estatales en el marco de la aplicación del instrumento, sus

---

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la Dirección del Seguimiento, Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas para la Realización de los Derechos Humanos. Funciones. Disponible en: [http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=040306&\\_secc=04&ts=1](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040306&_secc=04&ts=1).

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/tc/resource-mobilization/ifas/cfa/es/>

<sup>3</sup> La lista de las instituciones estatales invitadas a participar se encuentra en el anexo I. Algunas de dichas entidades se han reorganizado, cambiado de nombre, fusionado o escindido, razón por la cual su nueva denominación también se incluye como parte del anexo.

<sup>4</sup> Sara del Castillo y Marcela Gordillo del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional.

<sup>5</sup> Genoveva Méndez, Carolina Pineda y Javier Castellanos de la Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI); Javier Medina y Sergio Coronado del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); y Felipe Galvis, entonces colaborador de la Comisión Colombiana de Juristas.

respuestas a derechos de petición o la consulta de otras fuentes, las cuales están referenciadas al final del texto.

El documento se compone de cuatro partes. Un primer capítulo recuerda el contexto normativo internacional en el que se inscribe el DA, sus componentes y las obligaciones que se derivan del mismo. Esta sección, aunque breve, es crucial para comprender la alta responsabilidad que tiene el Estado en lo atinente a la defensa y garantía del DA, y a la protección que debe darle a las personas amenazadas por el hambre, a los(as) productores(as) de alimentos y a la soberanía y seguridad alimentaria del país. El segundo capítulo analiza los avances, retrocesos y vacíos normativos relacionados con el DA y los aspectos más relevantes de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional vigente. El tercer capítulo valora las acciones estatales implementadas según los diferentes componentes del DA (disponibilidad, acceso, uso y utilización biológica). Finalmente, el capítulo cuarto aproxima un análisis en torno a la situación concreta del DA en Colombia.

Cabe señalar que el período de análisis de este documento es el comprendido en los años 2007 y 2008<sup>6</sup>. En ocasiones, al no existir datos específicos, se decidió hacer uso de cifras de los años previos más cercanos. En todo caso, en el anexo 10 se brindan estadísticas recientes sobre algunos de los asuntos o problemas analizados en el presente informe.

Respecto del sentido del ejercicio de monitoreo llevado a cabo por ProSeDHer y del presente documento analítico, la Defensoría busca aportar una guía al Estado y a sus instituciones en relación con aquellas acciones que deben ser asumidas, mejoradas o corregidas, para que se cumpla con las obligaciones del DA, en consonancia con las normas internacionales de DDHH de las que Colombia es signataria.

Las conclusiones y análisis deben asumirse como un ejercicio proactivo y constructivo de orientación (en el texto se encontrarán recuadros horizontales con recomendaciones específicas), en las que además se sugieren los nombres de las instituciones estatales dinamizadoras (u otras entidades de apoyo)<sup>7</sup>, así como el grado de implementación que deberían tener esas recomendaciones.

De igual manera, el texto contiene otros recuadros (en sentido vertical) cuyo fin es estrictamente pedagógico, al permitir a las personas o funcionarios que lean el informe pero desconozcan las normas internacionales de DDHH, orientarse sobre los apartes o directrices normativos que sustentan algunas de las afirmaciones o recomendaciones del documento.

---

<sup>6</sup> El período mencionado fue escogido, en primer lugar, para dar continuidad al proceso desarrollado por ProSeDHer en la construcción del análisis de la política pública alimentaria. Así, en 2006, la Defensoría publicó el documento *“El Derecho a la Alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales”* (Bogotá, Imprenta Nacional); y, en 2008, dio a conocer el *“Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria a la luz del derecho a la alimentación”* (Bogotá, Imprenta Nacional); y en segundo término, porque la consolidación de datos institucionales (frente a este derecho) tienden a demorarse dos a tres años, razón por la cual se eligió al 2008 como el año “superior”.

<sup>7</sup> Las instituciones se citan con sus actuales o nuevos nombres.

Sólo queda por reconocer que el presente proceso de valoración de la situación del DA en Colombia contó con el apoyo técnico de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Además contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La Defensoría del Pueblo expresa a la FAO, a la iniciativa y a la Agencia Española de Cooperación su agradecimiento por la colaboración recibida.

**VOLMAR PÉREZ ORTIZ**

Defensor del Pueblo



## CAPÍTULO I

### EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: SUS COMPONENTES Y OBLIGACIONES ESTATALES

La alimentación, como derecho, es reconocida de manera explícita en la normatividad internacional. Destaca, por ejemplo, lo enunciado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde se señala que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure*”, entre otros, “*la alimentación, (...) la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*” (ONU, 1948). Así, el derecho a la alimentación tiene reconocimiento desde el 10 de diciembre de 1948, momento en el cual fue aprobada dicha Declaración por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>8</sup>.

El contenido general de la Declaración ha requerido de otros instrumentos que la amplíen y profundicen en torno a los conceptos, sentidos, obligaciones estatales y ámbitos de realización. En el caso específico de los DESC, esto se llevó a cabo mediante la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>9</sup> y las subsecuentes Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del Pacto.

En relación con el DA, el artículo 11 del PIDESC establece:

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

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

*a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes*

<sup>8</sup> Colombia hizo parte de los primeros 48 países firmantes de la Declaración.

<sup>9</sup> Adoptado el 16/XII/1966. El Estado colombiano ratificó el PIDESC a través de la Ley 74 de 1968, cuya entrada en vigencia fue el 03/01/1976.

agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.<sup>10</sup> (ONU, 1966, pp. 12-13)

Nótese cómo, en el Pacto, el reconocimiento del derecho a la alimentación incorpora el **principio-derecho** de las personas de estar protegidas contra el hambre. En desarrollo de lo expuesto, la Observación General No. 12 amplía el alcance de su definición y señala los elementos constitutivos de este derecho:

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”.* (CDESC, 1999, párrafo 6).<sup>11</sup>

De lo anterior se infiere que: (i) el DA trasciende el ámbito de lo privado (el individuo, la familia, el hogar) y se concreta también en “común con otros” (una comunidad o pueblo al que se pertenece, una sociedad en la que se participa, una nación de la que se reconoce integrante, etc.); (ii) la garantía del DA no se restringe *per se* al acceso a los alimentos, sino también a los medios necesarios para obtenerlos; y (iii) si bien el aprovechamiento biológico de los alimentos es importante, no es el único elemento para tener en cuenta cuando se determina el contenido esencial de este derecho.

Cabe indicar que el DA está fuertemente asociado con el derecho al agua, hasta el punto de que se le debe considerar “*un elemento fundamental*”. Así, el citado derecho es primordial para la nutrición adecuada, la producción y disponibilidad de alimentos y la prevención del hambre (Ziegler, 2003, párrafos 35, 38, 41, 42 y 43).

La Observación General No. 12 señala que los elementos constitutivos o contenido básico del DA son la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente, así como su accesibilidad en formas que sean sostenibles y que no dificulten el disfrute de otros derechos (CDESC, 1999, párraf. 8). Complementariamente, al hablar de la disponibilidad, se hace explícito que debe lograrse buscando satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de los individuos de tal forma que garanticen su crecimiento, desarrollo, actividades cotidianas y demás necesidades fisiológicas. Si a esto último agregamos que tales condiciones se hacen reales en la medida en que el ambiente físico que rodea a la(s) persona(s) determina una adecuada alimentación (en aspectos como la higiene al preparar los alimentos, el contar o no con información nutricional o de prácticas alimentarias

<sup>10</sup> Resaltado por fuera del texto original.

<sup>11</sup> Promulgada por el CDESC el 12/IV/1999 durante su 20° período de sesiones.

adecuadas, las posibilidades de acceso a servicios de agua potable y salud, etc.), es claro que el uso y utilización biológica de los alimentos constituye otro de los componentes esenciales del derecho a la alimentación. Finalmente, la Observación General No. 12 resalta que el DA debe concretarse de tal forma que sea aceptable en términos culturales para los(as) titulares del derecho, es decir, acorde con el concepto de aceptabilidad cultural.

En cuanto a la manera como se accede a los alimentos, la citada Observación indica que existe accesibilidad económica y accesibilidad física. Sobre la económica aclara que:

*“(...) implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas” (CDESC, 1999, párrafo. 13).*

Esto implica que la accesibilidad económica se concreta en la posibilidad que tienen las personas y sus familias de adquirir los alimentos en condiciones materiales que les sean favorables. Por esta razón, es importante considerar temas como: (i) el ingreso económico de las familias e individuos (¿hay trabajo?, ¿la remuneración es justa?); (ii) cómo se distribuye en el hogar dicho ingreso (¿existen inequidades en su acceso/utilización entre hombres y mujeres, entre padres/madres e hijos/as, o entre personas sanas y enfermas o en situación de discapacidad?); (iii) y cuánto de él se utiliza para comprar alimentos (¿alcanza el dinero para adquirir alimentos y/o, luego de hacerlo, quedan pocos recursos para acceder a otros derechos?).

Sobre la accesibilidad física, la Observación General dice:

*“implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado” (CDESC, 1999, párrafo 13).*

In extenso, la accesibilidad física también se relaciona con las posibilidades que tienen las personas de acceder a sus alimentos más allá de los limitantes geográficos existentes en los lugares que habitan (Defensoría, 2006, p. 133).

A manera de síntesis, los elementos constitutivos del DA son: **disponibilidad, accesibilidad y uso/utilización biológica de los alimentos**, en condiciones de **calidad y aceptabilidad cultural**.

En lo referente a las obligaciones estatales frente al DA, estas aluden al papel ineludible de los Estados de **adoptar medidas** que busquen lograr **progresivamente** su realización a través de todos los medios apropiados (tomando como base las obligaciones generales de los DESC previstas en el PIDESC). Adicionalmente, la garantía del derecho debe operar **sin ningún tipo de discriminación** “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (ONU, 1946, p. 10).

La adopción de medidas tiene que ser de manera pronta y efectiva o, como el propio CDESC manifiesta en la Observación General No. 3: “*deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve (...) [y] ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto*”. (CDESC, 1990, párrafo 2). Por lo demás, el carácter de progresividad en la implementación de las medidas y la garantía del DA, implica que los Estados **deben abstenerse de implementar acciones regresivas** que vayan en contravía del accionar adoptado para favorecer el DA o que impliquen el agravamiento de la situación alimentaria de sus pobladores.

Junto a estas obligaciones generales de los Estados con los DESC, existe otro nivel de obligaciones, que se relacionan con los deberes de respetar, proteger y realizar los derechos. Para el caso específico del DA, estas se encuentran previstas en el párrafo 15 de la Observación General No. 12.

La obligación de **respetar** significa que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que impidan o limiten el acceso de las personas o colectivos humanos a sus alimentos o medios que utilizan para garantizar su derecho a la alimentación. Puede incluir también abstenerse de suspender acciones estatales o políticas de Estado ya en marcha, que han permitido la garantía o el disfrute del DA (FAO, 2006, p. 86).

La obligación de **proteger** señala a los Estados su deber de evitar que terceros actores (particulares, empresas privadas nacionales o transnacionales, actores armados no estatales, otros Estados, entre otros) priven a las personas o colectivos del acceso a una alimentación adecuada, así como a los medios necesarios para producir, disponer o intercambiar alimentos suficientes. Si en la obligación de respetar el papel primordial de los Estados es “*abstenerse de*”, en la obligación de proteger es “*actuar para evitar o revertir*”. Esto implica, incluso, la aplicación de medidas coercitivas y acciones legales en contra de los actores que vulneran el DA (FAO, 2006, p. 87).

**Realizar**, como obligación estatal, consiste a su vez en dos tipos de conductas: por un lado, **facilitar** que los(as) titulares del DA accedan a los alimentos y/o los recursos o medios necesarios para producirlos, incluyendo los económicos y técnicos, lo cual puede ser desarrollado mediante la implementación de acciones o políticas proactivas que, por ejemplo, mejoren el acceso a fuentes de trabajo y promuevan la pequeña economía rural, o busquen el acceso diferencial a alimentos y medios por parte de poblaciones vulnerables (pueblos étnicos, desplazados, afectados por desastres naturales, mujeres, niños y niñas, etc.), y por el otro, **hacer efectivo o suministrar**, lo que hace alusión a que los Estados deben proveer de manera directa e inmediata los alimentos que necesitan las personas o

grupos que, por motivos ajenos a sí mismos, no pueden disfrutar de su DA. Este componente de la obligación de realizar es el que está íntimamente ligado a las acciones asistencialistas de los Estados como **una pequeña parte de las obligaciones que se deben implementar en defensa del DA**. Argumentar que determinado Estado cumple con sus obligaciones frente al citado derecho sólo porque realiza ciertas acciones asistencialistas, sería una valoración equivocada de su papel, pues ocultaría las diferentes formas de realización del derecho a la alimentación.

Una vez recordados estos aspectos generales del DA, que incluyen sus componentes y las obligaciones del Estado, es importante aproximarse a los elementos formales de la política alimentaria vigente en Colombia así como a sus objetivos y sentido.



## CAPÍTULO II

### ASPECTOS FORMALES Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN COLOMBIA: 2007 Y 2008

#### I. ASPECTOS FORMALES

Hasta hace seis años, las acciones estatales dirigidas al tema alimentario se enmarcaban en lo que en su momento se denominó el **Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996 - 2005** (PNAN)<sup>12</sup>, el cual, lejos de tener un carácter de aplicación universal, estuvo direccionado básicamente a la población más vulnerable. Expresamente, se señaló como objetivo principal:

*“Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”.*

Para cumplir con tal propósito, el PNAN estableció ocho pilares de acción y varias metas encaminadas a reducir las cifras de algunos indicadores de desnutrición y malnutrición. Los pilares fueron:

1. Seguridad alimentaria.
2. Protección al consumidor mediante el control de la calidad e inocuidad de los alimentos.
3. Prevención y control de las deficiencias de micronutrientes.
4. Prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias.
5. Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna.
6. Promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables.
7. Evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios.
8. Formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición.

Entre los pilares del PNAN no estaba explícita ninguna estrategia concreta de promoción del derecho a la alimentación. De hecho, las acciones adelantadas casi siempre se relacionaron con componentes “preventivos, de información y orientación”, vistos exclusivamente desde la lógica salud-enfermedad. Sin embargo, poco se tuvo en cuenta que la realización del DA se relaciona especialmente con factores estructurales que imposibilitan a las personas acceder a *alimentos/nutrientes* suficientes, a los medios necesarios para producirlos o intercambiarlos y a un óptimo entorno *físico y/o de salubridad* (necesario para el adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos y sus nutrientes).

<sup>12</sup> La información relacionada con el PNAN fue tomada de: Morales, 2011, pp. 17-22.

Por esta razón, las acciones adelantadas orbitaron casi siempre en torno a políticas asistencialistas e, incluso, en concepto de algunos especialistas, no llegaron a cumplir los objetivos inicialmente trazados. Para Ortiz, M. María del Rocío; Álvarez-Dardet, Carlos; Ruiz, María Teresa & Gascón, Encarna (2003), entre las fallas más relevantes del PNAN se encontraron:

1. Estuvo desarticulado de las políticas sociales y económicas y no fue coherente con la política agraria y exterior.
2. Hubo descoordinación entre los entes nacionales encargados del PNAN y faltó concertación y asesoramiento con entes y autoridades del orden regional.
3. La corrupción afectó los recursos para el PNAN, al tiempo que el clima de violencia y desplazamiento agravó la situación de inseguridad alimentaria del país.
4. Hubo inequidad en la asignación institucional de recursos, y obstáculos en sus transferencias.
5. Faltó continuidad en los compromisos sectoriales e institucionales.
6. No existió planeación eficiente de la gestión y puesta en marcha del PNAN.
7. Faltó información a la población sobre el PNAN, sus acciones y programas.
8. Se careció de mecanismos de control para hacer seguimiento al PNAN.
9. No hubo herramientas de participación y/o estímulo a la participación de la población u otros actores interesados en el tema.
10. Faltaron recursos humanos con formación sobre el tema alimentario y nutricional (pp. 188-191).

Sobre la puesta en marcha de estrategias nacionales coherentes y favorables al derecho a la alimentación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO (2010) han sostenido que:

*“El ejercicio del derecho a la alimentación adecuada requerirá la adopción de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos **sobre la base de los principios de derechos humanos** que definen los objetivos y la formulación de políticas y los hitos correspondientes. Estos son algunos criterios que una estrategia de este tipo debe reunir:*

*a) Su formulación y aplicación **deben ajustarse a principios de derechos humanos, como la responsabilidad, la transparencia y la participación.***

*b) Debe basarse en la determinación sistemática de medidas y actividades políticas **derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y en relación con las correspondientes obligaciones del Estado.***

*(...) d) **Debe referirse a todos los aspectos del sistema alimentario, incluidas la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo, así como a otras esferas pertinentes, como la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la seguridad social y el acceso a la información.***

e) Debe determinar claramente las responsabilidades y el marco temporal de aplicación de las medidas necesarias.

f) Debe **definir los mecanismos institucionales, incluida la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales (...)**<sup>13</sup> (pp. 30-31).

Dadas las falencias presentes en el PNAN, pasando por las limitantes en su implementación, seguimiento y participación de los(as) titulares del derecho, se esperaba que a partir del año 2005 un nuevo plan mejorara y/o ampliara las acciones que en el tema alimentario venía impulsando el Estado colombiano.

Infortunadamente, sólo hasta el año 2008 se pudo concretar el sustituto del PNAN, lo que implicó un vacío (normativo y formal en la materia) por cerca de tres años, algo inusitado si se tiene en cuenta que la alimentación es un derecho humano cuya garantía requiere un desarrollo inmediato, permanente y progresivo, de acuerdo con las obligaciones de los Estados parte con el PIDESC.

A pesar de ello, como buena noticia, se reconoció la necesidad de desarrollar el sustituto con una mirada de “política pública” y no en forma de programa o plan aislado. De esta forma, en el año 2008, mediante el Documento

CONPES Social 113, se instituyó y dio a conocer la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), aún vigente, cuyos objetivos son:

- Articular los diferentes programas, proyectos y acciones *inter* e *intra* sectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo.
- Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, de modo que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior.
- Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, y ello le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la misma manera, desarrollar

*“(...) si bien puede lograrse gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación, **deben adoptarse medidas para lograr ese objetivo en un plazo razonable. Esas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible, con todos los medios y recursos apropiados. Ejemplos de esas medidas son:***

- *(...) **Aprobar leyes y políticas necesarias para la realización del derecho a la alimentación o revisar leyes y normas que puedan afectarlo negativamente***”.

(OACNUDH y FAO, 2010, p. 24)

<sup>13</sup> Resaltado por fuera del texto original.

competencias para impulsar la producción para el autoconsumo y la generación de ingresos.

- Garantizar a la población colombiana en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y antrópicos.
- Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo, contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y a su permanencia en el sistema educativo.
- Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta. Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno. (DNP, 2008, pp. 28-29)

Dichos objetivos se articulan a todo un conjunto de estrategias, líneas de política y metas esperadas. Como estrategias, se propuso:

- *“Desarrollo institucional: la seguridad alimentaria y nutricional requiere de una estructura institucional moderna, multisectorial y dinámica que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas (...)*
- *Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional: la implementación de la Política se realizará mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, que garanticen su continuidad en armonía con la Política (...)*
- *Focalización: los diseñadores y ejecutores de los planes y programas del orden nacional y territorial deberán contemplar en el diseño y puesta en marcha de los planes y programas, la aplicación de criterios de entrada, permanencia y egreso de las familias (...)*
- *Alianzas estratégicas: el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional requiere la articulación de los distintos sectores involucrados, mediante la conformación de alianzas (...)*
- *Participación comunitaria y ciudadana: la participación comunitaria es indispensable para el logro de los objetivos de la Política; se requiere la apropiación de la misma por parte de los ciudadanos y los sectores sociales y su empoderamiento en los diferentes ámbitos con el fin de hacer realidad el derecho a la alimentación (...)*
- *Información, educación y comunicación: promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en el sistema educativo formal e informal para mejorar las prácticas de producción, alimentación, nutrición, salud, higiene, manipulación y preparación de alimentos (...)*

- *Seguimiento y Evaluación: el seguimiento y evaluación se consideran fundamentales para el logro de los objetivos propuestos en la Política (...)* (DNP, 2008, pp. 29-32).

Como líneas de política, el CONPES 113 enunció:

- Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario.
- Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos.
- Mejoramiento de la capacidad de la población vulnerable para acceder a los factores productivos.
- Garantía de acceso a los alimentos.
- Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable.
- Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables.
- Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos.
- Desarrollo científico y tecnológico de los cinco ejes de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas (DNP, 2008, pp. 33-39).

Y como metas:

- “Aumentar la cobertura de los niños y niñas de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa de desayunos infantiles a 1.306.074 (acumulado) en 2010. Línea de base: 1.006.640 en 2006 (acumulado)*
- Lograr que en los establecimientos educativos oficiales que atiendan mayoritariamente a la población pobre y vulnerable, según lo defina el SISBEN, se alcance la cobertura universal con programas de alimentación escolar en 2015.*
- Mantener la cobertura de adultos mayores beneficiados con complemento alimentario. Línea de base 2006: 395.925. Meta 2010: 400.000.*
- Reducir la desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años a 4,9% en 2010 y a 2,1% en 2015, a nivel nacional. Línea de base 7% en 2005.*
- Reducir a nivel nacional la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años a 9,6% en 2010 y a 6% en 2015. Línea de base 12% en 2005.*
- Disminuir la prevalencia de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años a 1% en 2010 y a 0,7% en 2015. Línea de base 1,3% en 2005.*
- Reducir el número de muertes por desnutrición de niños y niñas menores de 5 años. Línea de base 1998 - 2002: 251 niños y niñas por 100.000 nacidos vivos (DANE).*
- Reducir a 20% en 2015, en las áreas urbanas y rurales, la anemia en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres de 13 a 49 años. Línea de base 33% en 2005.*

- i. Incrementar en 2 meses la duración media de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses y con alimentación complementaria adecuada a 2015. Línea de base 2,2 meses en 2005.
- j. Reducir el promedio de escolares entre 5 y 12 años con anemia nutricional a 32% en 2010 y a 23,9% en 2015. Línea de base 37,6% en 2005.
- k. Reducir a 19,2% el promedio de gestantes con bajo peso en el 2010 y a 16,5% al 2015 a nivel nacional. Línea de base gestantes con bajo peso 20,7% en 2005.
- l. Reducir la proporción de gestantes con obesidad en el 2010 a 6% y a 4% al 2015. Línea de base gestantes con obesidad 7% en 2005.
- m. Incrementar la superficie agrícola cosechada en 6,6% al 2010 y en 13% al 2015. Línea de base 3,9 millones de hectáreas en 2006.
- n. Consolidar como mínimo una red territorial de seguridad alimentaria y nutricional en cada departamento a 2015.
- o. Disminuir la prevalencia de sobrepeso y obesidad en hombres de 18 a 64 años a 35,9%, en mujeres de 18 a 64 años a 44,6% y en mujeres de 13 a 49 años a 30,2% en 2015. Línea de base: hombres de 18 a 64 años 39,9%, para mujeres de 18 a 64 años 49,6% y 33,65% para mujeres de 13 a 49 años en 2005.
- p. Atender a 12.523.304 nuevas personas en alcantarillado y 11.328.737 personas en acueducto, a 2015. Línea base 2002-2006: alcantarillado 3.296.696 y acueducto: 3.015.484” (DNP, 2008, pp. 41-42).

Cabe resaltar que en la formulación de la PNSAN el DA es visto como un **principio orientador**. Al respecto, en el CONPES 113, se señala que:

*“La Política **promueve la garantía del derecho a la alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección**. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos”.* (DNP, 2008, p. 26)

Así las cosas, el Estado colombiano esbozó en 2008 un documento de política en relación con el tema alimentario, que reconoce el derecho a la alimentación y el derecho a no padecer hambre. Desde una perspectiva de DDHH, la formulación de la PNSAN vendría a ser un paso inicial positivo en el compromiso formal del Estado en relación con su obligación de implementar medidas frente a este derecho. Una obligación que, como se sabe, se encuentra prevista en el artículo 2 del PIDESC.

Ahora bien, conocer si la PNSAN ha propiciado en realidad la garantía efectiva del DA a todos(as) sus titulares en Colombia es un asunto totalmente distinto. De hecho, el CONPES 113 no detalla la forma como el Estado dará cumplimiento a sus obligaciones específicas con el DA (respetar, proteger y realizar).

Frente a esta preocupación acerca de lo formal y lo real, en términos de la concreción de la PNSAN, por el momento se pueden constatar los siguientes hechos: (i) todavía no se ha dado a conocer el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se supone es

el mecanismo de implementación de la PNSAN<sup>14</sup>; (ii) tampoco existe un marco legal para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país. En relación con este último punto, hasta el año 2010 estuvo pendiente de debate en la Comisión Quinta del Senado de la República el Proyecto de Ley N° 79 de 2008, el cual buscaba allanar el vacío mencionado. Una vez vencido el término previsto en el artículo 162 de la Constitución Política, se archivó el citado proyecto de ley<sup>15</sup> sin que hasta la fecha se haya planteado una alternativa distinta<sup>16</sup>. El proyecto de ley era claro al afirmar que:

**“Una de las principales falencias que presenta el Estado en su papel, es el hecho de que las autoridades responsables de las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional actúan de manera desarticulada, lo cual ocasiona una dispersión de acciones, programas, proyectos y recursos, acciones que van en total contravía a lo que se piensa es una buena política de Seguridad Alimentaria, ya que uno de los objetivos principales es que estas entidades obren de manera concatenada para así tener un objetivo común al cual se dirijan todos los programas y lograr tener un óptimo aprovechamiento de los recursos”** (Congreso de la República, 2010, p. 10)<sup>17</sup>.

**“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.**

**2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.**

Artículo 2 del PIDESC.

Además, en la formulación de sus aspectos generales, dicho proyecto de ley también enfatizaba:

**“(…) En conclusión, todo lo anteriormente expuesto resalta la ausencia de una política integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que no sólo abarque el problema de llevar los alimentos al consumidor, sino que**

<sup>14</sup> Ver: (DNP, 2008, p. 30)

<sup>15</sup> Ver: Página electrónica de la Secretaría del Senado. Entrada: Antecedentes de Proyectos del Senado. Proyecto de Ley 79 de 2008. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/proyectoley.asp> [Consulta: 3/VII/2011]

<sup>16</sup> En meses recientes, julio de 2011, fue radicado en el Senado de la República un Proyecto de Acto Legislativo que busca se adicione al artículo 65 de la Constitución Política el “derecho a no padecer hambre”. En estos momentos, el citado proyecto se encuentra pendiente de ser aprobado en segunda vuelta, conforme a lo previsto en el artículo 375 del texto superior.

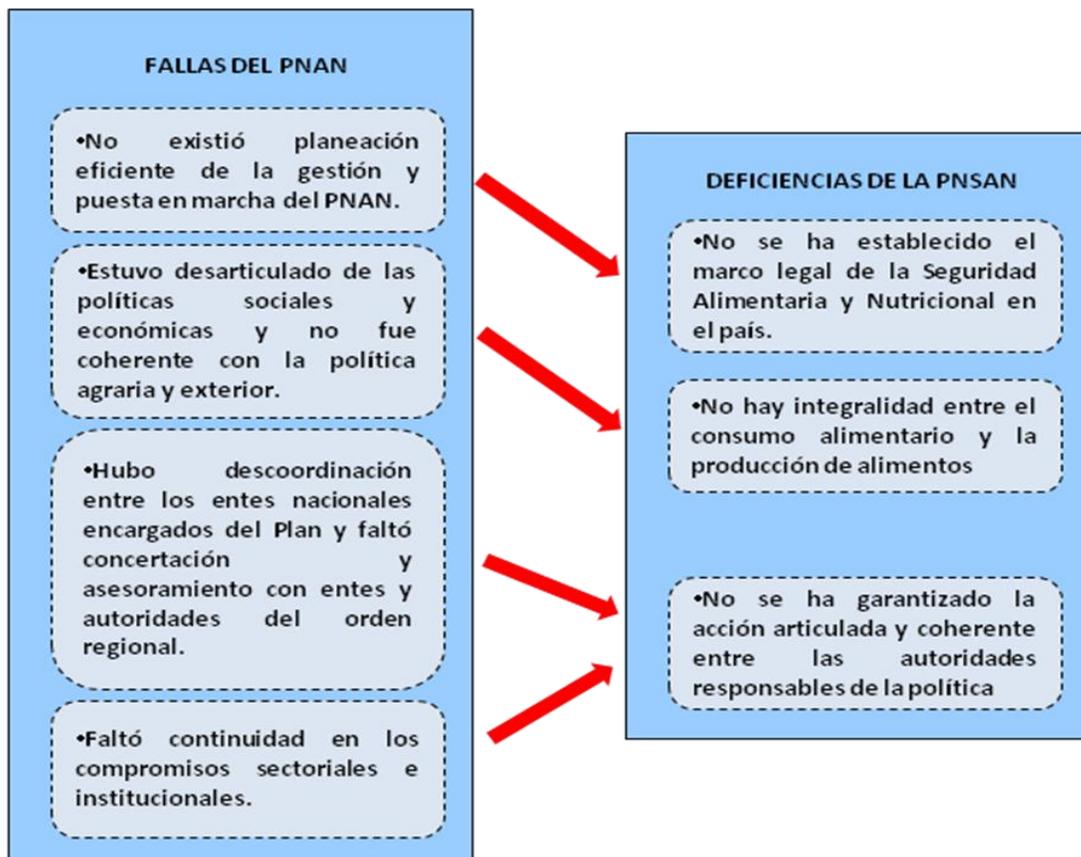
<sup>17</sup> Subrayado por fuera del texto original.

**también dirija, supervise y oriente todo el proceso productivo, por ello la elaboración de una ley marco que abarque todos estos temas es una necesidad, teniendo en cuenta la problemática actual (...)**” (Congreso de la República, 2010, p. 10)<sup>18</sup>.

Así las cosas, los vacíos existentes en la PNSAN, según lo expuesto y lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 79 de 2008, son: (i) la falta de un marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país; ii) la ausencia de integralidad entre el consumo alimentario y la producción de alimentos; y iii) la carencia de una acción articulada y coherente entre las autoridades responsables de la política pública alimentaria.

Llama la atención, como se ve en el esquema siguiente, que los vacíos mencionados en relación con la actual PNSAN, coinciden plenamente con varias de las deficiencias que Ortiz et al., evidenciaron respecto del PNAN 1996-2005.

### Fallas y deficiencias del PNAN 1996 - 2005 y el PNSAN.



Lo preocupante de esta coincidencia de fallas es que involucra elementos mínimos pero necesarios para el éxito de cualquier tipo de política pública orientada a la realización de los DESC, entre estos: (i) la claridad en los marcos legales; (ii) la puesta en marcha de

<sup>18</sup> Subrayado por fuera del texto original.

mecanismos operativos que le den impulso; (iii) la articulación coherente de esfuerzos, metas y recursos entre las autoridades responsables de su implementación en los niveles nacional, regional y local; y (iv) el enfoque integral que permita abordar los diferentes componentes del DA (en este caso consumo/acceso y producción alimentaria).

Obviamente, de mantenerse esta situación, la PNSAN se ve en riesgo de no trascender su carácter formal ni

podría seguir siendo considerada como un avance por parte del Estado en el sentido de “adoptar medidas” que logren la plena efectividad del DA. Al respecto, debe entenderse que sin un marco legal y sin procesos efectivos de articulación y enfoque integral se genera un hiato entre lo que deberían ser el direccionamiento y el sentido de la política y las acciones puntuales que se hacen en el terreno. Para decirlo de otro modo, la “política” termina reducida a un conjunto de acciones que no impactan sobre las causas estructurales del hambre, la inseguridad alimentaria y los componentes determinantes del derecho a la alimentación.

*“Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro (...) pero el Pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos”.*

Observación General No. 12 al PIDESC.  
El derecho a una alimentación adecuada.  
Párrafo 21.

Urge el desarrollo de un marco legal que posibilite la concreción de la PNSAN. Para tal efecto, es preciso articular los esfuerzos exigibles de las autoridades y establecer metas de alto impacto (fácilmente trazables) relacionadas con los componentes del DA. Finalmente, es necesario destinar recursos específicos para el adecuado desarrollo de dicha política.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República y Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Instituciones de apoyo: Presidencia de la República.

Implementación: inmediata.

## 2. CONTENIDO DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN COLOMBIA 2007 Y 2008

Como se mencionó, tras haber finalizado el PNAN en 2005 transcurrieron tres años sin que se formulara en Colombia un conjunto de acciones que le sucedieran. Esto sólo se hizo en 2008, cuando se dio a conocer la PNSAN. En este transcurso de tiempo, las acciones desarrolladas por el Estado en relación con el tema alimentario fueron la continuación de intervenciones ya en marcha. Conforme a lo reportado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>19</sup>, en 2007 y 2008 se mantuvieron varios de los componentes y estrategias destinadas a diferentes grupos poblacionales y etarios (ver cuadro I).

**Cuadro I. Componentes y estrategias de intervención con apoyo alimentario del ICBF durante 2007 y 2008**

COMPONENTES Y ESTRATEGIAS	RECURSOS INVERTIDOS		IMPACTOS ALCANZADOS	
	2007	2008	2007	2008
<b>PRIMERA INFANCIA</b> Hogares ICBF, Desayunos Infantiles y Recuperación Nutricional y Materno infantil.	866.970.500.000 pesos (las tres estrategias).	704.982.400.000 pesos (las tres estrategias).	Entre las tres estrategias se atendió a 2.699.615 usuarios.	2.944.909 usuarios beneficiados.
<b>NIÑEZ Y ADOLESCENCIA</b> Restaurantes Escolares y Apoyo y Fortalecimiento a Niños y Jóvenes Adolescentes de Familias de Áreas Rurales.	358.211.100.000 pesos (las dos estrategias).	299.409.400.000 pesos (las dos estrategias).	Entre las dos estrategias se atendió a 3.897.867 usuarios.	3.705.493 usuarios beneficiados.
<b>FAMILIA</b> Familias en emergencia y Grupos Étnicos.	16.232.900.000 pesos (las dos estrategias).	19.457.000.000 (las dos estrategias).	Entre las dos estrategias se atendió a 614.650 usuarios.	853.058 usuarios beneficiados.
<b>ADULTO MAYOR</b> Programa Adulto Mayor.	169.403.600.000 pesos.	169.403.600.000 pesos.	381.233 usuarios beneficiados.	381.233 usuarios beneficiados.
<b>DISTRIBUCIÓN DE BIENESTARINA</b>	228.842.800.000 pesos.	12.500.000.000 pesos.	692.322 usuarios.	631.819 usuarios.
<b>PROTECCIÓN</b> Hogares Gestores, Hogares Sustitutos y Medio Institucional.	ND.	175.585.900.000 pesos.	Entre las tres estrategias se atendió a 83.307 usuarios.	77.352 usuarios beneficiados.
<b>IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA RED DE</b>	18.572.000.000 pesos.	28.761.000.000 pesos.	134.404 personas beneficiadas.	155.698 personas beneficiadas.

<sup>19</sup> Respuestas del ICBF y DNP a derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 14/VII/2010 y 9/VII/2010, respectivamente.

<b>SEGURIDAD ALIMENTARIA (ReSa) A NIVEL NACIONAL.</b> Familias vinculadas a proyectos de la ReSa.				
<b>IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA RED DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (ReSa) A NIVEL NACIONAL.</b> Apoyar con proyectos de seguridad alimentaria a municipios priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), organismo adscrito a Acción Social.	18.572.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	29.507.000.00 pesos (incluyendo otros componentes).	Se atendieron 49 municipios.	Se atendieron 64 municipios.
<b>ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL.</b> Entregar raciones alimentarias de emergencia a niños entre 6 meses y 5 años, y madres gestantes y lactantes)	502.000.000 pesos.	1.530.000.000 pesos.	Se atendieron 18.394 personas.	Se atendieron 18.394 personas.
<b>ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA A NIVEL NACIONAL.</b> Beneficiar a niños con el programa de alimentación escolar.	321.034.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	450.887.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	Se atendieron a 3.705.493 personas.	Se atendieron a 3.876.198 personas.
<b>FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA.</b> Beneficiar a adultos mayores. con complemento alimentario	118.363.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	188.798.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	Se atendieron 381.233 personas.	Se atendieron a 400.008 personas.
<b>FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA.</b> Atención de adultos mayores en situación	118.363.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	188.798.000.000 pesos (incluyendo otros componentes).	Se atendieron a 13.903 personas.	Se atendieron a 18.125 personas.

de desplazamiento con complemento alimentario.				
--	--	--	--	--

Los *indicadores/actividades* presentados en el cuadro I son los más relevantes de los reportados respecto de 2007 y 2008 en el marco del *ejercicio* de monitoreo que sustenta este informe, tanto por el DNP como por el ICBF. Vistos, en su conjunto, permiten inferir las siguientes conclusiones:

1. Las poblaciones infantil, escolar y adulta mayor fueron las más beneficiadas por las actividades de asistencia estatal de tipo alimentario. Sin embargo, el aumento de cobertura en dichas franjas poblacionales varió (2008 respecto de 2007), aumentando solamente en la primera infancia. La población desplazada también tuvo un ligero incremento en la cobertura, aunque en programas dirigidos a la alimentación escolar<sup>20</sup>.
2. Existió una importante concentración de recursos y actividades orientadas al asistencialismo de tipo alimentario (complementación al adulto mayor, desayunos infantiles, entrega de raciones de emergencia, alimentación escolar, distribución de bienestarina y apoyos alimentarios a población desplazada), en comparación con las acciones enfocadas a generar cambios en las estructuras económicas de los(as) titulares del derecho (v.gr., los proyectos encaminados a la seguridad alimentaria).

Sobre este último punto es preciso destacar que el Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSa) fue el más destacado entre las acciones de carácter no asistencialista. Así, en el año 2008 el ReSa benefició a 155.698 personas y priorizó proyectos de seguridad alimentaria en 64 municipios del país; 21.294 personas y 15 municipios más que en 2007. Cabe acotar que el ReSa comenzó a implementarse en 2002 y tiene por objeto:

*“Mejorar el acceso a los alimentos de las familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, aquellas que se encuentran en situación de pobreza, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo y así contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país”.*<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Algo similar sucedió con la asignación de presupuestos para dichas actividades: fueron notorios los incrementos en acciones dirigidas a la población desplazada.

<sup>21</sup> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Página digital. Ver: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162>

La implementación de la PNSAN requiere de las instituciones estatales competentes señalar cuáles de las acciones puestas en marcha desde 2008 son novedosas y responden específicamente a sus objetivos, líneas y estrategias de acción. De igual manera, es preciso que hagan seguimiento a los recursos utilizados y a los impactos en la población beneficiada, pues la valoración de esta información resulta fundamental para el ajuste de esta política y el examen de la obligación de progresividad de las acciones estatales directamente relacionadas con el derecho a la alimentación.

Instituciones dinamizadoras: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Instituciones de apoyo: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Implementación: inmediata.

Según las evaluaciones realizadas al programa por parte de la Universidad Javeriana, las cuales fueron reportadas por el DNP, sus principales logros fueron: contar con reconocimiento y aval político, haber elevado los ingresos vía autoconsumo de las familias beneficiadas y propiciar la generación de intercambios alimentarios entre las mismas. Es importante también señalar que, para citada entidad, las actividades mencionadas en el cuadro I son “*indicadores relacionados con [la PNSAN]*”<sup>22</sup>. Al respecto, dado que dicha política tan sólo se instituyó de manera formal en 2008, difícilmente se puede asumir que las acciones descritas constituyen un producto directo de ella. Son planes y programas perfectamente compatibles, los cuales ya tenían un desarrollo previo.

Reconociendo la importancia de las medidas asistenciales en casos de extrema vulneración del derecho a la alimentación, es imperativo que el Estado implemente acciones favorables que incidan en los limitantes estructurales que determinan el hambre en el país. De igual manera, en el marco de las actividades de naturaleza asistencial, es necesario mantener y mejorar el acompañamiento de las personas y comunidades desplazadas y hacer un esfuerzo aún mayor para ampliar la ayuda a otras franjas de población (v.gr., a los grupos étnicos).

Instituciones dinamizadoras: La implementación de cambios estructurales debe responder a una política integral del Estado. En relación con la población desplazada: ICBF y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (antes Acción Social).

Instituciones de apoyo: Ministerio de Salud y Protección Social.

Implementación: progresiva, iniciando con acciones prontas en las que participen activamente los(as) titulares del derecho.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

En lo referente a los avances normativos en el tema alimentario durante los años 2007 y 2008, el Senado de la República informó que no se implementó ninguna ley relacionada de manera directa con el DA, salvo “de manera tangencial”, la Ley 1152 de 2007 “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, y la Ley 1159 de 2007 “por medio de la cual se aprueba el Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos, Objeto de Comercio Internacional”<sup>23</sup>.

No obstante, luego de revisar un compendio histórico hecho por el Senado de la República (2010) sobre las leyes aprobadas desde 1992 y realizar un barrido a los preceptos normativos sancionados durante el período objeto de análisis, se encontraron, entre otras, las leyes indicadas en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Normas o leyes vinculadas con el tema alimentario durante los años 2007 y 2008.**

LEY	TÍTULO	OBJETO (extracto)
1131 de 2007	“por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal».	Desarrollar conjuntamente la pesca en la Zona de Integración Fronteriza. Mejorar condiciones de poblaciones fronterizas. Manejo racional de recursos pesqueros.
1133 de 2007	“por medio de la cual se crea e implementa el programa «Agro, Ingreso Seguro» – AIS”.	Promover la competitividad y productividad, reducir la desigualdad en el campo y preparara al país para la internacionalización económica.
1141 de 2007	“por medio de la cual se aprueba el «Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena», firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”.	Estrechar colaboración en el tema de la sanidad animal y prevenir el flujo de enfermedades contagiosas fuera o dentro de las fronteras.
1143 de 2007	“Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América», sus «Cartas Adjuntas» y sus «Entendimientos», suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006”.	Aprobación del Acuerdo y cartas Adjuntas que obligan al país a perfeccionar el vínculo comercial entre las partes.
1181 de 2007	“por la cual se modifica el artículo 233 de la Ley 599 de 2000 (inasistencia alimentaria)”.	Modificación de las penas y sanciones relacionadas con la inasistencia alimentaria.
1189 de 2008	“por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de Libre Comercio entre la	Aprueba el acuerdo comercial y obliga al país a perfeccionar el vínculo comercial con

<sup>23</sup> Respuesta del Senado de la República a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 6/VII/2010.

	<i>República de Colombia y la República de Chile - Protocolo adicional al Acuerdo de Complementación Económica para el Establecimiento de un Espacio Económico Ampliado Entre Colombia y Chile (ACE 24) del 6 de diciembre de 1993», suscrito en Santiago, Chile, el 27 de noviembre de 2006”.</i>	Chile.
1196 de 2008	<i>“Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes”.</i>	Proteger la salud humana y el medio ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes.
1241 de 2008	<i>“por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras”.</i>	Aprueba el acuerdo comercial y obliga al país a perfeccionar el vínculo comercial con El Salvador, Guatemala y Honduras.
1242 de 2008	<i>“por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”.</i>	Proteger vida y bienestar de usuarios del transporte fluvial, proteger al medio ambiente de los daños en la navegación, promover un sistema eficiente de transporte fluvial.
1255 de 2008	<i>“por la cual se declara de interés nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional”.</i>	Mantener al país libre de esas dos enfermedades, establecer las estrategias sanitarias de control, las responsabilidades institucionales y las sanciones a los infractores de la ley.

De las leyes proferidas durante los años 2007 y 2008, las más destacadas frente al derecho a la alimentación, fueron: (i) la Ley 1133 de 2007 (Programa Agro Ingreso Seguro), (ii) la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), y (iii) la Ley 1181 de 2007 (modificación del artículo 233 de la Ley 599 de 2000, referente al delito de inasistencia alimentaria).

A diferencia de las demás leyes, las cuales se relacionan especialmente con temas de sanidad, control a contaminantes y promoción de acuerdos comerciales, las tres en mención inciden (o incidían) en aspectos estructurales directamente vinculados con el DA. En el caso de las Leyes 1133 y 1152, porque se refieren (o se referían) a apoyos gubernamentales al sector agropecuario nacional y al desarrollo del campo; y en el caso de La Ley 1181 de 2007, por adecuar las penas a quienes se sustraen “*sin justa causa de la prestación de alimentos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente*” (Senado de la República, 2008).

Las Leyes 1133 y 1152 fueron y siguen siendo objeto de grandes debates sociales, en los cuales prima la preocupación en torno a si fueron o no impulsadas para beneficiar al

sector rural más necesitado<sup>24</sup>. Es más, en el caso del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), continúan las investigaciones de los órganos de control habida cuenta de la posible asignación irregular de multimillonarios recursos<sup>25</sup>.

En cuanto a la Ley 1152 de 2007, luego de dos años de vigencia, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-175 de 2009, por el incumplimiento de la obligación de consulta previa a los grupos étnicos, en los términos previstos en el artículo 93 de la Constitución Política en armonía con lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT. Al respecto, el citado tribunal consideró que la consulta era necesaria, con base en dos criterios diferenciados: en primer lugar, en el hecho de que la norma acusada era un régimen integral que regulaba el tema del desarrollo rural y, por ende, las relaciones entre los individuos y la tierra; y, en segundo término, en la existencia de disposiciones que prescribían, de manera puntual y específica, temas que afectaban directamente a las grupos indígenas y las comunidades negras.

El máximo tribunal de la justicia constitucional observó que los acercamientos, con miras a efectuar la consulta previa, se iniciaron con posterioridad a la radicación de la iniciativa en el Congreso de la República. En este sentido, el Gobierno había incumplido con su deber constitucional de ofrecer a las autoridades tradicionales escenarios específicos de participación previos a la radicación del proyecto, en los cuales fuese viable discutir su contenido, con el propósito de lograr un consenso sobre el mismo. Para la Corte, el adelantamiento de la consulta previa por parte de las autoridades gubernamentales con posterioridad a la radicación de la iniciativa legislativa disminuía el grado de incidencia de las comunidades en la determinación del contenido concreto de la propuesta legislativa que las afectaba de manera directa.

La Corte concluyó así que, en el caso de la Ley 1152 de 2007, no se cumplió con el deber de consulta previa, puesto que (i), al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, estos fueron llevados a cabo de forma inoportuna y, por ende, contraria al principio de la buena fe; y (ii) no existía evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos pre consultivos a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades acordaran las reglas del trámite de la consulta previa.

De lo anterior se colige que, en términos de las acciones estructurales que deberían ser implementadas para apoyar técnicamente y con subsidios a las poblaciones rurales, así como para direccionar el desarrollo del sector, ha sido escasa la participación de los(as) titulares del derecho, en el diseño, concepción y construcción concertada de las políticas públicas que las sustentan.

<sup>24</sup> [http://www.ideaspaz.org/portal/images/siguiendo\\_el\\_conflicto\\_numero\\_52.pdf](http://www.ideaspaz.org/portal/images/siguiendo_el_conflicto_numero_52.pdf)

<sup>25</sup> [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10397646.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10397646.html)

Las medidas de política pública así como los actos legislativos, programas, proyectos y acciones asociadas con el tema alimentario deben ser consultadas con los titulares del DA y ser valoradas a la luz de las obligaciones estatales en relación con dicho derecho.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Instituciones de apoyo: Las entidades concernidas en los programas, políticas y acciones.

Implementación: inmediata

Adicionalmente, en cuanto a los avances normativos, en el período 2007 - 2008, el ICBF destacó las siguientes leyes, resoluciones y decretos como vinculados con el DA<sup>26</sup>:

- Ley 1151 de 2007, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”.
- Resolución 3858 de 2007, “*por la cual se actualizan los lineamientos técnico - administrativos y estándares para la asistencia alimentaria al escolar - Programa de Alimentación al Escolar PAE*”.
- Decreto 1500 de 2007, “*por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el sistema oficial de inspección vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles y productos cárnicos destinados para el consumo humano*”.
- Decreto 3039 de 2007, “*por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*”.

De las acciones reportadas por el ICBF, la expedición del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y la adopción del *Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*, son las medidas más relevantes con miras a analizar la política adoptada en Colombia frente al tema alimentario.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* señalaba que “*el país no dispone de una política de seguridad alimentaria y de una conceptualización que permita a los diferentes actores articular programas y proyectos*” (DNP, 2007, p. 146). En este sentido, propuso la necesidad de establecer, como una de sus políticas transversales, la “*Seguridad Alimentaria y Nutricional*”, la cual debería incluir acciones como:

- Mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos mediante la modernización de los canales de comercialización.
- Crear a nivel regional redes de seguridad alimentaria.

<sup>26</sup> Respuesta del ICBF a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 14/VII/2010.

- Articular los diferentes programas de seguridad alimentaria e implementar nuevas prácticas para los mecanismos de focalización.
- Tomar acciones preventivas “con miras a los efectos que pueda tener el TLC [Tratado de Libre Comercio] sobre la oferta de alimentos de la canasta básica”.
- Adecuar y fortalecer el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- Dar prioridad, en los componentes de consumo y uso y aprovechamiento, a las acciones de promoción, prevención y atención dirigidas a la primera infancia (0 a 24 meses). (DNP, 2007, Tomo I, pp. 146, 147-148).

En cuanto al *Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*, los énfasis se hicieron en torno a perfeccionar la información nutricional de los alimentos; mejorar su consumo saludable en el ámbito educativo; promover acciones de protección de los derechos del consumidor y de mejoramiento de las condiciones ambientales y de salud para un adecuado aprovechamiento biológico; vigilar los riesgos fitosanitarios en toda la cadena alimentaria; mejorar la calidad de los alimentos fortificados; promover la preparación y consumo de alimentos sanos de uso tradicional; prevenir la contaminación; y, concertar intersectorialmente la *ejecución/seguimiento* del Plan Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional y de los Planes Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ministerio de la Protección Social, 2007b, pp. 82-87).

Las propuestas del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y del *Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*, fueron luego recogidas, a grandes rasgos, en el documento CONPES 113 de 2008, como previamente se expuso. Cabe resaltar que en ninguno de los planes en mención se abordó la alimentación desde una perspectiva de derechos humanos, ni mucho menos sus acciones fueron enunciadas como respuestas específicas a las obligaciones estatales para con el DA.

Llegado a este punto cabe decir que las medidas que el Estado debe implementar en relación con el DA no deben limitarse únicamente al diseño formal de una política pública destinada a mejorar la seguridad alimentaria de la población, o a brindar ciertas posibilidades asistenciales a personas vulnerables. Las acciones deben incidir en otros ámbitos importantes como son propender porque las actividades del sector privado y del resto de la sociedad sean acordes con las obligaciones del DA; establecer mecanismos de justiciabilidad cuando el citado derecho sea vulnerado, y supervisar y vigilar la evolución del hambre y de los factores que inciden en dicha situación.

En el primer caso es evidente que, al menos en el período de referencia, no se adoptaron medidas estructurales que desarrollen el papel y la responsabilidad que le atañe al sector privado respecto del DA<sup>27</sup>. Sobre este tema, el ICBF manifestó que dicho asunto no es de

<sup>27</sup> Como excepción, la Superintendencia de Industria y Comercio adelantó algunas investigaciones contra empresas y agentes privados del sector agropecuario y/o alimentario. En este sentido, en 2007, la citada entidad llevó a cabo 58 investigaciones, de las cuales 55 terminaron en sanciones contra los involucrados (dos de ellas fueron revocadas en años posteriores). En 2008, se hicieron 12 investigaciones, que concluyeron con igual número de sanciones. Cabe resaltar que la mayoría de investigaciones en estos dos años se relacionaron con la cadena láctea, la fabricación y refinación de azúcar y la producción y

su competencia<sup>28</sup> y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MCIT), señaló que “no ha adoptado medidas para que las actividades del sector privado y la sociedad civil sean acordes con las obligaciones del derecho a la alimentación”<sup>29</sup>.

Las acciones de este tipo son importantes, pues constituyen un desarrollo de la obligación de los Estados de **proteger** a las personas, individual o colectivamente, de posibles vulneraciones del DA por parte de terceros o del sector privado. Sobre este asunto, la Defensoría del Pueblo (2006) ha sostenido que:

*“el Estado debe velar para que el ejercicio de los derechos de libertad (de acción o de empresa) de ciertas personas o grupos no amenace o vulnere la disponibilidad y el acceso a los alimentos o a los recursos productivos”* (p. 51)

Merece la pena subrayar que la obligación no se reduce a “impedir” restricciones al acceso a los alimentos de las personas; debe también proteger la disponibilidad alimentaria misma y el acceso a los recursos productivos necesarios para la generación de alimentos. Tampoco las acciones esperadas deben circunscribirse al establecimiento de acuerdos de intención con el sector privado, sino que tienen que “incluir la aplicación coercitiva de la legislación vigente y garantías de sometimiento al imperio de la ley que protejan a los sectores más vulnerables de la sociedad contra injerencias extranjeras” (FAO, 2006, p. 87). De lo expuesto se deduce que las acciones por parte del Estado orientadas a proteger el DA deberían posibilitar el monitoreo y sanción de los agentes privados, del ámbito nacional o transnacional, que sean responsables de vulneraciones de ese derecho<sup>30</sup>.

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar (...) La obligación de **proteger** requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”.*

Observación General No. 12 al PIDESC. El derecho a una alimentación adecuada. Párrafo 15.

Al respecto, Olivier De Schutter (2010b), actual Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, ha manifestado que “Los Estados tienen la obligación bajo el derecho internacional de proteger los derechos humanos que pueden ser afectados por las actividades de actores privados sobre los que tienen influencia” (pp. 41-42).

---

comercialización de hortalizas y legumbres. Respuesta de la Superintendencia de Industria y Comercio (18/II/2011) a comunicación electrónica realizada Defensoría del Pueblo.

<sup>28</sup> Respuesta del ICBF a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 14/VII/2010.

<sup>29</sup> Respuesta del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 23/VII/2010.

<sup>30</sup> Se espera que en el contexto de universalización del Protocolo Facultativo del PIDESC, un Estado parte pueda, vía “Comunicaciones Interestatales”, denunciar ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a otro Estado parte.

Urge la adopción de acciones para evitar la vulneración del DA por parte de terceros o del sector privado. Dichas medidas deben dirigirse tanto a la sanción del infractor como a tener un componente preventivo y disuasivo. Esta protección debe amparar todos los componentes del DA, sin importar la naturaleza del agente causante de la amenaza o vulneración.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Instituciones de apoyo: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Implementación: inmediata.

Una vez revisados los avances normativos del período 2007 - 2008, surgen los siguientes interrogantes: (i) ¿Qué acciones implementó el Gobierno nacional para mejorar los sistemas de información que orientan la política pública y los progresos en seguridad alimentaria?; y (ii) ¿Qué actividades se llevaron a cabo para difundir y divulgar investigaciones sobre seguridad alimentaria y/o fortalecer los sistemas nacionales de investigación en esta materia?

En este sentido, el ICBF<sup>31</sup> se concentró fundamentalmente en continuar la divulgación, iniciada en 2006, de los datos de la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005 (ENSIN 2005), información que ha servido para que a nivel territorial se planifiquen acciones en seguridad alimentaria y nutricional. En 2008 comenzó, además, el diseño metodológico para la ENSIN 2010 (que se desarrolló entre 2009 y 2010) y, junto con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), elaboró en ese mismo año unos mapas de la situación nutricional en Colombia, basado en la ENSIN 2005, cuyo fin era “*presentar de forma sencilla la prevalencia de los problemas nutricionales de la población en general*” (ICBF & PMA, 2008, p. 3).

Por su parte, el MADR<sup>32</sup> se enfocó, entre otras acciones, en el fortalecimiento de sistemas estadísticos ya en operación, en la consolidación de una Red de Información Agraria Nacional (AGRONET), en la identificación de estructuras de costos para productos agrícolas de exportación, y en la puesta en marcha de un programa de Consultas en Recuperación de Tierras (CONRET), cuyo objeto es asesorar y apoyar jurídicamente a la población rural que ha perdido o se halla en riesgo de perder sus predios rurales por efectos del conflicto interno.

De igual forma, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)<sup>33</sup>, orientó sus actividades a las valoraciones ejecutivas del funcionamiento del programa ReSa y a la identificación y caracterización de beneficiarios

<sup>31</sup> Respuesta del ICBF al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>32</sup> Avances citados por el DNP en su respuesta al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>33</sup> Respuesta de Acción Social al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

del mismo programa. El DNP, junto con las demás instituciones integrantes de la CISAN, se encargó de difundir el CONPES 113 de 2008.

Para el caso específico del fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación en materia de seguridad alimentaria, las acciones más relevantes fueron realizadas por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Nacional de Salud (INS). El INVIMA, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control en la producción y procesamiento de alimentos (Ley 1122 de 2007), estableció ocho oficinas o Grupos Territoriales de Trabajo en las ciudades de Barranquilla, Montería, Bucaramanga, Neiva, Medellín, Cali, Villavicencio y Bogotá, y fortaleció su *“capacidad científica y tecnológica [como] responsable del control de la inocuidad de alimentos en el país”*<sup>34</sup>.

Por su parte, el INS intervino en el diseño de proyectos de investigación en alimentación y nutrición, y en el desarrollo de un “Programa de Micronutrientes” con el fin de intervenir en las deficiencias nutricionales de estos oligoelementos. En el año 2008, junto con el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el ICBF, realizó seguimiento a las metas del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Además, brindó apoyo a proyectos nacionales y regionales para el abordaje de la problemática alimentaria y nutricional y, finalmente, construyó reportes sobre el tema y divulgó sus resultados ante las autoridades nacionales y regionales responsables de adoptar decisiones<sup>35</sup>.

*“Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de **llevar a cabo «evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación» a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias”.***

Directriz 17.

Directrices voluntarias de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Si bien existieron avances en el mejoramiento del acopio de información en el tema alimentario, todavía falta claridad institucional acerca de cómo este conjunto de actividades fortalecen o retroalimentan la PNSAN o pueden ser puestas en función de prevenir o corregir vulneraciones del DA en Colombia.

En relación con la concreción de mecanismos de justiciabilidad para quienes han visto vulnerado su DA, en el período 2007 - 2008 se implementó la Ley 1181 2007, la cual incrementó las sanciones a los y las responsables del delito de “inasistencia alimentaria”<sup>36</sup>. En este sentido, la citada ley modificó en los siguientes términos el artículo 233 de la Ley 599 de 2000 que expidió el Código Penal:

<sup>34</sup> Respuesta del INVIMA al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>35</sup> Respuesta del INS al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>36</sup> Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 12/VII/2010.

**“Artículo 233. Inasistencia alimentaria.** El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”* (Senado de la República, 2008).

Al hacer un estudio sobre la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), Barreto & Rivera (2009) encontraron que la inasistencia alimentaria es el tercer delito con mayor número de casos recogidos por el Sistema (11,7%), apenas superado por el hurto (25,0%) y las lesiones personales (18,7%) y por encima de otros actos criminales con mayor resonancia como narcotráfico (4,6%), homicidio (4,5%), estafa (2,5%), tráfico con armas de fuego (2,3%) y daño en bien ajeno (2,0%) (p. 217). Este dato es un indicio de que en la sociedad colombiana las vulneraciones del DA, en el interior de las familias, es un mal prácticamente endémico que requiere fuertes campañas de concienciación y condena sociocultural. (Barreto & Rivera, 2009, p. 280).

Según el Consejo Superior de la Judicatura, en 2007 se adelantaron en el país 43.666 procesos relacionados con alimentos, de los cuales el 59% (25.795) correspondió a declarativos de carácter civil ante jueces de familia o promiscuos de familia; el 41% restante (17.871), procesos de naturaleza penal, de los cuales 1.884 llegaron a jueces de conocimiento (10,54%). En 2008, de acuerdo con la misma fuente, el total de procesos fue de 35.352. De ellos, el 62,9 % (22.222) y el 37,1% (13.130) fueron, respectivamente, de naturaleza civil y penal. En 2008, un total de 1.600 casos llegaron a jueces de conocimiento (12,18%)<sup>37</sup>. En el anexo N. 2 se incluye una relación de causas vinculadas con el DA y su proyección en el SPOA.

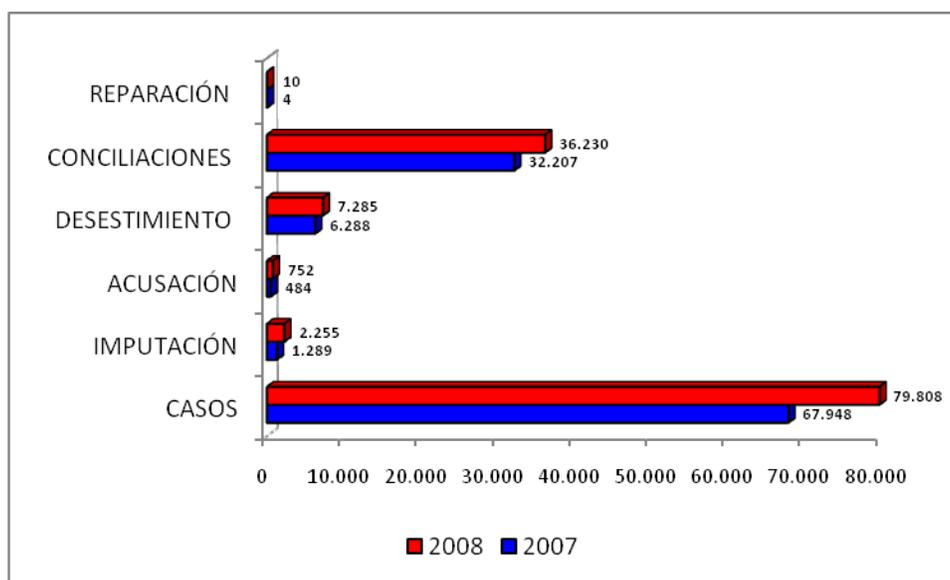
También en el marco del SPOA, es notorio que son muy pocos los casos de delitos relacionados con el tema alimentario que llegan a la etapa de acusación formal y de incidente de reparación integral. De hecho la mayoría terminan vía conciliaciones o desistimientos (ver figura). En el año 2007 hubo 67.948 casos en el Sistema, para una selección específica de delitos con posible asociación al tema alimentario<sup>38</sup>, al tiempo que sólo se formularon 484 acusaciones y 4 reparaciones integrales. En 2008, los casos

<sup>37</sup> Datos procesados con base en la respuesta del Consejo Superior de la Judicatura a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá 24/XI/2011.

<sup>38</sup> Acaparamiento; atentados a la subsistencia y devastación; contaminación de aguas; corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico; daño en materia prima, producto agropecuario o industrial; destrucción del medio ambiente; imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias; inasistencia alimentaria; invasión de tierras o edificaciones; obstaculización de tareas sanitarias y humanitarias; omisión de medidas de socorro y asistencia humanitarias; usurpación de aguas; usurpación de tierras.

llegaron a ser 79.908, con 752 acusaciones y 10 reparaciones integrales<sup>39</sup>. Una relación completa de los delitos vinculados con el DA que fueron de competencia del SPOA durante 2007 y 2008, puede verse en el anexo No. 2.

**Figura. Número de casos, formulación de imputaciones, formulación de acusaciones, desistimientos de la acción penal, conciliaciones y reparaciones, de delitos seleccionados relacionados con el DA abordados por el SPOA en 2007 y 2008<sup>40</sup>.**



De acuerdo con las atribuciones previstas para defensores y comisarios de familia en los artículos 11 y 12 del Decreto 4840 de 2007, en dicho año, según el ICBF, sus regionales adelantaron 4.041 procesos de determinación de cuota alimentaria, cifra duplicada en 2008 con 8.050 casos<sup>41</sup>. El reporte nacional por regionales puede observarse en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Procesos de determinación de cuota alimentaria adelantados por el ICBF en 2007 y 2008.**

REGIONAL	2007	2008
AMAZONAS		55
ANTIOQUIA	550	272
ARAUCA		48

<sup>39</sup> Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 24/XII/2011. Esta respuesta se fundamenta en el Sistema de Información SPOA de la Fiscalía General de la Nación.

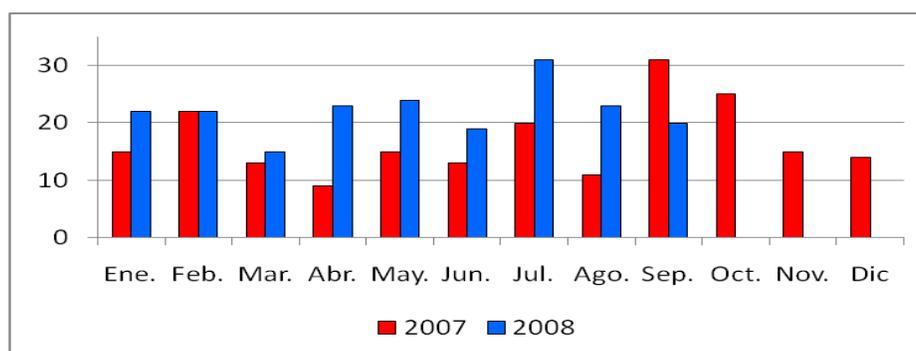
<sup>40</sup> Figura elaborada con base en Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 24/XII/2011.

<sup>41</sup> Respuesta del ICBF a un segundo derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 20/X/2011.

BOGOTÁ	15	687
BOLÍVAR	101	473
BOYACÁ	16	114
CAQUETÁ	519	344
CASANARE	7	42
CAUCA	1	53
CESAR		740
CHOCO	170	290
CÓRDOBA	168	563
CUNDINAMARCA		56
GUAINÍA		15
HUILA	13	138
LA GUAJIRA	273	737
MAGDALENA	1330	1.035
META		259
NARIÑO	778	921
QUINDÍO	77	172
RISARALDA		27
SAN ANDRÉS		36
SANTANDER		150
SUCRE		217
TOLIMA	1	8
VALLE	22	591
VAUPÉS		7
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4.041</b>	<b>8.050</b>

En lo referente a demandas de alimentos en el extranjero, de enero de 2007 a septiembre de 2008 se tramitó un total de 402 solicitudes (ver figura 1)<sup>42</sup>.

**Figura 1. Oficios tramitados - Solicitud de alimentos en el exterior. Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial del Consejo Superior de la Judicatura<sup>43</sup>.**



<sup>42</sup> Datos tomados y adecuados a partir de información gráfica contenida en: Respuesta del Consejo Superior de la Judicatura al derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 29/VI/2010.

<sup>43</sup> Información no disponible para los últimos tres meses de 2008.

Cabe señalar que en el caso de los trámites de solicitudes de alimentos en el exterior la entidad remitente es el Consejo Superior de la Judicatura a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, que dan las orientaciones gratuitas que el caso amerite y sin requerir apoderado. Dicha competencia la estableció el Acuerdo 2207 de 2003 de la Sala Administrativa y responde a los compromisos suscritos por el Estado colombiano en virtud de la “Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero” llevada a cabo en Nueva York en 1956.

Si bien el país ha tenido progresos en lo referente a la justiciabilidad del derecho en el ámbito familiar, no hay marcos legales que posibiliten, a las víctimas, individuales o colectivas, amparar su derecho a la alimentación con base en la inobservancia por parte del Estado o de terceros de las obligaciones o elementos constitutivos de este derecho. Así, por ejemplo,

**“Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación”.**

Observación General No. 12 al PIDESC.  
El derecho a una alimentación adecuada.  
Párrafo 32.

sólo a través de la acción de tutela se ha protegido a varias comunidades a las cuales se les ha restringido el acceso a los recursos productivos necesarios para su alimentación, sin que en dichas acciones se invoque el amparo directo del DA<sup>44</sup>.

El desarrollo de mecanismos idóneos de justiciabilidad del DA debe involucrar el reconocimiento de las obligaciones del Estado; la estructuración de marcos normativos, administrativos y penales coherentes; la concientización sobre el DA y la cualificación de los funcionarios públicos y agentes judiciales. Al respecto, la FAO (2006) ha dicho que:

*“para garantizar que las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación tengan un acceso efectivo a la justicia a nivel nacional, se requiere algo más que un reconocimiento estatal y judicial de la justiciabilidad. Es necesario un mayor conocimiento del derecho a la alimentación y de las correspondientes obligaciones por parte de sus titulares. Se debe formar a los juristas para que sean capaces de defender eficazmente el respeto de este derecho y los jueces deben adquirir los conocimientos necesarios para aceptar dichas alegaciones” (p. 101)*

Un avance importante en la materia sería, sin duda, la ratificación por parte del Estado colombiano del Protocolo Facultativo del PIDESC. Dicha ratificación tendría para los(as) titulares del DA dos consecuencias importantes. Por un lado, los mecanismos nacionales de justicia se tendrían que adecuar a los desafíos y obligaciones estatales, exigibles en virtud de los tratados internacionales adoptados por Colombia (CP art. 93) y, por la otra,

<sup>44</sup> A manera de ejemplo, se pueden consultar las sentencias T-605 de 1992 y SU-257 de 1997.

en caso de que el derecho no sea objeto de amparo a nivel interno, sus titulares podrían acudir a las instancias internacionales para obtener su debida protección, pues además de tener las características propias de un derecho fundamental es indispensable para la garantía de los demás derechos humanos.

Es necesario que el Estado diseñe una estrategia para la justiciabilidad de los DESC en Colombia, que puede ir acompañada de la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el caso específico del derecho a la alimentación, las herramientas de justiciabilidad deben ser ampliamente divulgadas a los(as) titulares del derecho, centros de formación universitaria, organizaciones sociales, sector privado, funcionarios públicos y agentes judiciales.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Implementación: inmediata.

## CAPÍTULO III

### ACCIONES ESTATALES EN RELACIÓN CON LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A continuación se describirán y examinarán las acciones implementadas por el Estado colombiano en 2007 y 2008, tomando como base los componentes o contenido básico del derecho a la alimentación, es decir, la disponibilidad, accesibilidad, uso y utilización biológica de los alimentos.

#### I. DISPONIBILIDAD

La Observación General No. 12 al PIDESC define la disponibilidad como:

*“las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”.* (CDESC, 1999, párrafo 12)

Dicha disponibilidad debe garantizarse con alimentos que no tengan sustancias nocivas y sean adecuados para las necesidades nutricionales de las personas, y ser sostenible y aceptable culturalmente (CDESC, 1999, párrafos 7, 8). Además, es necesario que a través de las políticas públicas el Estado proteja y respete a los(as) titulares del DA, evitando la intervención arbitraria (suya o de terceros) en los sistemas consuetudinarios de producción, acceso y distribución de los alimentos y los recursos necesarios para producirlos, incluida el agua.

Frente a este punto, el MADR reconoce que *“tiene competencia en la implementación de sistemas de distribución de agua para la producción agrícola y en regular la producción y distribución de productos agroalimentarios”*<sup>45</sup>, y que en el período de referencia llevó a cabo varias iniciativas enfocadas a: (i) la construcción, desarrollo o mejoramiento de distritos de riego en determinadas zonas de los departamentos de La Guajira y el Tolima; y (ii) al otorgamiento de incentivos para el almacenamiento de arroz (llanos orientales), leche y siembra de frijol (zona cafetera) así como maíz tecnificado, apoyo a productores de papa (Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Antioquia) y compra de excedentes de leche que luego fueron distribuidos por la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá en el marco de sus servicios de complementación alimentaria. Según el MADR, la principal barrera para el desarrollo de esas iniciativas, particularmente las de riego, fue y sigue siendo de orden presupuestal.

<sup>45</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010.

Como logros, el Ministerio reportó la generación de empleos en la construcción de los distritos de riego, la estabilización de los precios del arroz y la leche, el almacenamiento de excedentes lácteos y arroz, el incentivo a la producción y oferta interna de frijol y maíz, y la entrega de leche a más de 300.000 niños de escasos recursos.

Sin embargo, las acciones mencionadas por el MADR, en estricto sentido, no buscan evitar la intervención arbitraria en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua o de producción, acceso y distribución de los alimentos. De hecho, estas medidas son o fueron intervenciones puntuales de promoción o apoyo a ciertos productores(as) de alimentos, o de impulso a distritos de riego que - como se sabe- no necesariamente se asocian con sistemas consuetudinarios de producción y distribución hídrica o alimentaria. En este sentido, se puede afirmar que durante 2007 y 2008 no hubo acciones específicas para evitar la intervención arbitraria en los sistemas consuetudinarios. Como se sabe, estas acciones se enmarcan en las obligaciones estatales de **respetar** y **proteger** el DA.

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar (...) La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de **proteger** requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”.*

Observación General No. 12 al PIDESC.  
El derecho a una alimentación adecuada.  
Párrafo 15.

El Estado colombiano debe adoptar directrices específicas relativas a la protección y respeto de los sistemas consuetudinarios que permiten a las comunidades acceder a los recursos hídricos y factores de producción necesarios para garantizar su derecho a la alimentación. Esto implica establecer códigos de conducta para los agentes estatales cuando, por su acción u omisión, se pueda poner en riesgo sistemas exitosos que las comunidades han desarrollado para disponer, acceder y/o utilizar adecuadamente sus alimentos.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Cultura; Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Implementación: progresiva con acciones iniciales prontas en las que participen los(as) titulares del derecho y los sectores campesino, los grupos indígenas, las comunidades negras y los pueblos raizal y rom.

Otra obligación íntimamente relacionada con el fortalecimiento de la disponibilidad de alimentos es la relativa a las acciones de formación dirigidas por el Estado a los sectores agrícola, pecuario, pesquero y forestal, especialmente a los(as) pequeños(as) y medianos(as) productores(as).

Durante 2007 y 2008, las actividades mencionadas estuvieron coordinadas por Acción Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Según Acción Social, sus acciones se enfocaron en el “Programa Familias Guardabosques”, dando orientación específica hacia: la planificación de fincas; la optimización de sistemas silvopastoriles más eficientes y rentables; la siembra, cuidado y comercialización de alevinos y peces; y la reforestación y construcción de viveros<sup>46</sup>.

Por su parte, el SENA orientó actividades de promoción de agricultura limpia, orgánica y sostenible; realizó capacitaciones en producción pecuaria y administración ganadera e impulso el fomento de la acuicultura y la formación en construcción y mantenimiento de viveros, cuidado del suelo y plantaciones forestales. Las actividades de formación del SENA en los sectores agrícola, pecuario, pesquero y forestal beneficiaron a 456.404 personas en 2007 (43% mujeres) y 565.793 en 2008 (45% mujeres)<sup>47</sup>.

La disponibilidad de alimentos también se impulsa y protege: i) estimulando a los hogares y comunidades a la implementación de tecnologías baratas y prácticas innovadoras para la producción de alimentos y el uso de las tierras; y ii) promoviendo y aplicando en las comunidades rurales la experiencia y conocimientos autóctonos, especialmente los relacionados con técnicas y métodos sustentables.

En el período 2007-2008 el MADR reportó una serie de actividades enfocadas al apoyo a pequeños(as) productores(as) rurales con el fin de insertarlos en determinadas cadenas productivas o de comercialización e, incluso, de articulación con el sector empresarial. Con más de 60.000 hogares beneficiados y 500.000 millones de pesos invertidos, el apoyo comprendió la asignación de microcréditos, el otorgamiento de Incentivos de Capitalización Rural, la construcción de distritos de riego y el acompañamiento institucional a las alianzas entre pequeños(as) productores(as) y el sector privado. En términos económicos, la adecuación de tierras-construcción de distritos de riego fue la iniciativa con mayores recursos por hogar beneficiado (aproximadamente 36,4 millones de pesos/hogar); mientras que el programa de oportunidades rurales fue el que menos apoyo recibió (aproximadamente un millón/hogar)<sup>48</sup>.

Infelizmente, con base en la información suministrada por el MADR, es imposible determinar cuáles de estas iniciativas fueron direccionadas específicamente a la implementación de tecnologías baratas y prácticas innovadoras para la producción alimentaria y el uso de las tierras. No obstante, dicho ministerio también reportó otras

<sup>46</sup> Respuesta de Acción Social al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>47</sup> Respuesta del SENA al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>48</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010. Para ver un resumen de las actividades reportadas por el MADR ver el anexo No. 3.

actividades de investigación que podrían considerarse, aparentemente, más relacionadas de la citada obligación:

- “Desarrollo tecnológico de algunos cítricos en Santander, estableciéndose un vivero para el **suministro de material de siembra limpia** que ha permitido mejorar el rendimiento en un 20%.
- Montaje de modelos de **ganadería sostenible** en sistemas silvopastoriles en seis subregiones lecheras de Colombia. Se estableció que la reconversión de predios al sistema silvopastoril contribuye a una buena disponibilidad de alimento para ganado en épocas de verano, representando unos mejores ingresos a los productores.
- Desarrollo tecnológico para manejo postcosecha y agroindustrialización de la uchuva. Se obtuvieron 3 nuevos productos procesados (pulpa, yogurt y uchucas en almíbar) y prototipos de empaque y se demostró que la **aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)** benefician a los productores de uchuva y aseguran la buena calidad del producto.
- Impulso a tecnologías que contribuyen a la implementación de las **Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)** en el cultivo de la mora para Antioquia, Caldas y Cundinamarca. Se obtuvieron recomendaciones tecnológicas de fertilización y uso de productos biológicos para control de enfermedades<sup>49</sup>.

De las actividades relacionadas por el MADR, el montaje de modelos de ganadería sostenible parecería ser lo más cercano a una implementación de tecnologías baratas y prácticas innovadoras para la producción alimentaria y el uso de las tierras, y la promoción y aplicación en las comunidades rurales de la experiencia y conocimientos autóctonos, especialmente los relacionados con técnicas y métodos sustentables. Ahora bien, cuántos pequeños ganaderos y familias campesinas han logrado beneficiarse de esta iniciativa, es algo que se desconoce a partir de la información suministrada por el ministerio.

Del conjunto de actividades enumeradas es posible inferir que no existe una política coordinada cuyo propósito sea estimular e implementar tecnologías baratas y prácticas innovadoras para la producción alimentaria y el uso de tierras, ni el aprovechamiento de los conocimientos autóctonos,

**“(...) los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación”.**

Directriz No. 2.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

<sup>49</sup> Ibíd.

por lo menos frente al grueso de la población rural. Las acciones, por el momento, tienen un alcance eminentemente focalizado y dirigido a ciertas actividades agropecuarias.

En desarrollo del principio de igualdad material (CP art. 13) es importante que las acciones estatales orientadas al sector rural sean ampliadas, dando prioridad, sobre todo, a la economía campesina y a los demás pequeños(as) productores(as) rurales. Esto significa una mayor destinación estatal de recursos económicos, técnicos y humanos; generar iniciativas más incluyentes orientadas hacia el desarrollo agrícola y rural; y un mejor aprovechamiento, en beneficio de su propia economía, de las potencialidades técnicas, de conocimientos y de trabajo de los pobladores rurales.

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar (...) La obligación de **realizar (facilitar)** significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”.*

Observación General No. 12 al PIDESC.  
El derecho a una alimentación adecuada.  
Párrafo 15.

Las acciones mencionadas responderían además a la obligación estatal de realizar (facilitar), en la medida en que mejorarían las capacidades de los(as) titulares del DA para asegurar sus medios de sustento.

La disponibilidad alimentaria va más allá de generar condiciones mínimas de productividad dentro del sector rural y comporta asegurar una adecuada protección y manejo de los recursos naturales necesarios para ello. En este sentido es importante saber, por un lado, cuáles acciones fueron adoptadas en Colombia en los años 2007 y 2008 dirigidas a: (i) impedir contaminar o explotar ilícitamente los recursos hídricos y las fuentes de agua; y (ii) fomentar y respaldar la conservación, utilización y ordenamiento de los recursos, incluyendo las semillas, los recursos maderables, las especies nativas de fauna, etc.; y, por el otro, es preciso conocer (iii) qué iniciativas se dirigieron a prevenir y/o controlar la contaminación genética de especies nativas con Organismos Genéticamente Modificados<sup>50</sup>, o la presencia de plagas y enfermedades en plantas y animales necesarios para la alimentación humana o animal.

Respecto de las medidas adoptadas por el Estado tendientes a impedir contaminar o explotar ilícitamente los recursos hídricos y las fuentes de agua, así como a fomentar y respaldar la conservación, utilización y ordenamiento de los recursos, incluyendo las semillas, las riquezas maderables, las especies nativas de fauna, etc., el INCODER, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Instituto

<sup>50</sup> También conocidos como Organismos Vivos Modificados (OVM).

Colombiano Agropecuario (ICA) y el MADR fueron las instituciones más activas en el período 2007 y 2008<sup>51</sup>. Varias de sus acciones se encuentran resumidas en el anexo No. 4.

De las actividades mencionadas, quizás la más relevante fue la “Evaluación Ambiental Estratégica” para el “Control de la Contaminación Hídrica”, liderada por el MAVDT, ya que sirvió de insumo para la elaboración posterior de la *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*, cuya oficialización se llevó a cabo en marzo de 2010. Esta tiene como objetivo general:

*“Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente”* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, p. 96).

Con este fin, se planteó una serie de líneas de estrategia de las cuales, por estar relacionadas con acciones tendientes a evitar contaminar o explotar ilícitamente los recursos hídricos y las fuentes de agua, se destacan las siguientes:

- *“Cuantificar los bienes y servicios ambientales relacionados con el agua que prestan los ecosistemas clave para la regulación de la oferta hídrica y por el recurso hídrico en sí mismo.*
- *Promover y apoyar procesos nacionales, regionales y locales para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas clave para la regulación de la oferta hídrica, a través de acciones como la formulación e implementación de planes de manejo cuando haya lugar.*
- *Adquirir, delimitar, manejar y vigilar las áreas donde se encuentran los ecosistemas clave para la regulación de la oferta del recurso hídrico.*
- *Reducir en los cuerpos de agua priorizados en el Plan Hídrico Nacional, los aportes de contaminación puntual y difusa implementando, en su orden, acciones de reducción en la fuente, producción limpia y tratamiento de aguas residuales, para reducir además de la contaminación por materia orgánica y sólidos en suspensión, patógenos, nutrientes y sustancias de interés sanitario.*
- *Eliminar la disposición de los residuos sólidos a los cuerpos de agua, en el marco de lo establecido en los planes de gestión integral de residuos sólidos.*
- *Desarrollar y aplicar la ordenación, reglamentación y el registro de usuarios en las cuencas priorizadas en el Plan Hídrico Nacional, y hacer seguimiento a sus obligaciones”* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, pp. 97-100).

<sup>51</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a sendos derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010; 4/VIII/2010 y 12/VII/2010, respectivamente.

Dicho lo anterior, los pasos dados en 2007 y 2008 parecen haber sido fundamentales para que hoy exista una *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Las restantes actividades adelantadas por el MADR y el MAVDT se relacionaron con el manejo de recursos pesqueros, el mejoramiento de las capacidades analíticas de algunos laboratorios de Colombia, y el impulso a distritos de riego.

Cabe agregar que el ICA y el MADR fortalecieron el seguimiento a sus bancos de germoplasma vegetal y animal, con el fin de “*conservar las accesiones a diferentes especies de animales, vegetales y microorganismos*”<sup>52</sup>, una medida aparentemente relacionada con la conservación, utilización y ordenamiento de dichos recursos.

En lo que respecta a prevenir y/o controlar la contaminación genética de especies nativas con Organismos Genéticamente Modificados, o la presencia de plagas y enfermedades en plantas y animales necesarias para la alimentación humana o animal, durante el período 2007-2008 el MADR y el ICA implementaron varias medidas<sup>53</sup>, entre las que se destaca la generación de un espacio de coordinación para el tema de la bioseguridad aplicada a los Organismos Vivos Modificados de uso agrícola, pecuario, pesquero, forestal, comercial y agroindustrial en Colombia. Este, denominado Comité Técnico Nacional de Bioseguridad, ha permitido -según el MADR- tomar decisiones colegiadas en la materia. El desempeño de dicho comité ha sido acompañado, por lo menos desde el marco misional del ICA, por el Proyecto Estratégico 4.1 y el proceso de los análisis de riesgos y estudios de bioseguridad del “Programa de Semillas y Recursos Fitogenéticos”, cuyo objetivo es “*Fortalecer y modernizar el Sistema de Bioseguridad que apoye la política gubernamental de uso seguro de Organismos Vivos Modificados*”<sup>54</sup>.

Con todo, subyacen algunas

“(…) 1. Las Partes:

**a) Fomentarán y facilitarán la concienciación, educación y participación del público relativas a la seguridad de la transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. Para ello, las Partes cooperarán, según proceda, con otros Estados y órganos internacionales.**

“(…) 2. Las Partes, de conformidad con sus leyes y reglamentaciones respectivas, **celebrarán consultas con el público en el proceso de adopción de decisiones en relación con organismos vivos modificados y darán a conocer al público los resultados de esas decisiones**”.

Artículo 23.

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

<sup>52</sup> Respuesta del ICA al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>53</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario a sendos derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010 y 2/VII/2010, respectivamente.

<sup>54</sup> Respuesta del Instituto Colombiano Agropecuario, a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 2/VII/2010.

preocupaciones en organizaciones de la sociedad civil y ONG especializadas, en el sentido de conocer si iniciativas como las mencionadas en realidad están sirviendo para la protección de las especies nativas y los diferentes ecosistemas interrelacionados. Máxime cuando muchos de ellos se asocian con la producción de alimentos para consumo humano o animal. Por ejemplo, frente a la aprobación por parte del ICA del uso y cultivo de maíz modificado genéticamente (ver medidas jurídicas citadas en el anexo No. 5) existen algunos reparos por la forma como se desarrollo el proceso, la insuficiencia de los estudios pertinentes y el riesgo de que haya un flujo genético que contamine las especies nativas del cereal (Grupo Semillas, 2007).

En este sentido, sería pertinente propiciar un análisis y llevar a cabo debate más amplio en el cual participen no sólo las instituciones encargadas a nivel estatal, sino también las diferentes organizaciones de la sociedad civil y ONG que vienen trabajando en este tema. También se debería valorar si las comunidades campesinas, negras, indígenas y de pescadores que colindan con las zonas de cultivo de las semillas modificadas han sido consultadas e informadas sobre dichas tecnologías, sus riesgos, las dudas existentes sobre las mismas y las acciones finalmente implementadas; todo, en el marco de los derechos consignados en el Protocolo de Cartagena<sup>55</sup> y en el Convenio N° 169 de la OIT.

En cuanto a las medidas dirigidas a prevenir y/o controlar la presencia de plagas y enfermedades en plantas y animales necesarios para la alimentación humana o animal, el ICA resalta el Proyecto Estratégico 2.2: “*Establecimiento y Reconocimiento de Áreas Libres o de Baja Prevalencia de Plagas de Importancia Cuarentenaria*”, el cual, en este momento, se encuentra en etapa de desarrollo. Su finalidad consiste en establecer estrategias para reconocer Áreas Libres o de Baja Prevalencia de Plagas de Importancia Cuarentenaria, y propiciar con ello la exportación de productos agrícolas priorizados.

---

<sup>55</sup> El Protocolo de Cartagena es un acuerdo internacional adoptado en el año 2000 por los países participantes en la Convención sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, Brasil, 1992), el cual busca regir la transferencia, uso y manejo de los OVM.

El proceso institucional de impulso al uso, comercialización y difusión de Organismos Vivos Modificados (OVM) en Colombia requiere de una mayor participación por parte de las comunidades y organizaciones sociales que las representan. Para ello, el Estado debe adecuar espacios de participación con el fin de que sus opiniones sean tenidas en cuenta. En todo caso, las comunidades deben ser consultadas previamente cuando en el ámbito de sus territorios o de zonas colindantes se introduzcan OVM o tecnologías que puedan generar algún riesgo o amenaza a los ecosistemas circunvecinos. Con todo, la principal obligación del Estado respecto de los OVM es aplicar el **principio de precaución** cuando existan sospechas, por pequeñas que sean, de que dichos organismos pueden ser perjudiciales para la salud animal, vegetal y humana, pongan en riesgo los equilibrios ecológicos o la diversidad biológica del sitio en donde se pretenden emplear o no exista unanimidad científica frente a su carácter inocuo.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio del Interior y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Instituciones de apoyo: Instituto Colombiano Agropecuario; Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Salud y Protección Social e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

Implementación: inmediata.

Finalmente, en relación con la disponibilidad de alimentos, es preciso determinar qué medidas se han adoptado para: (i) asegurar o regular la calidad e inocuidad de los insumos para la producción alimentaria y/o de los alimentos para el consumo humano así como para socializar y defender los derechos de los consumidores de alimentos; y (ii) qué acciones se han implementado para garantizar la disponibilidad de instalaciones seguras de elaboración, almacenamiento, distribución y transporte de los alimentos.

En cuanto al primer punto, se trata de materias sometidas al conocimiento del MADR, el ICA y el INVIMA. Al respecto, es evidente la preocupación institucional por regular la calidad en la producción de algunos alimentos, más específicamente, de ciertas cadenas agroproductivas. De ahí que la mayoría de medidas adoptadas en 2007 y 2008 fueran orientadas hacia los sectores ganadero, avicultor, frutícola y lácteo como también a la certificación de importaciones/exportaciones y a la vigilancia y supervisión de los establecimientos procesadores de alimentos y las plantas de beneficio animal<sup>56</sup>.

Sin duda, estas medidas son importantes para dinamizar las cadenas agropecuarias enfocadas a la exportación, máxime en un contexto internacional de amplia competitividad. No obstante, resalta la escasez de acciones dirigidas al seguimiento y vigilancia específica de la calidad de los alimentos que, sin ser remanentes de los sectores agroexportadores, están destinados al consumo interno o provienen de la importación.

<sup>56</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, a sendos derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010, 2/VII/2010 y 1/VII/2010, respectivamente. Un resumen de dichas acciones se puede ver en el anexo No. 6.

Sobre este asunto, en las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación se alentó a los Estados:

*“[a] adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica, incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos, y a establecer normas relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos” (FAO, 2006, p. 21).*

De igual modo, organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación porque varias de las regulaciones implementadas puedan terminar debilitando dinámicas tradicionales de producción, comercialización y consumo alimentario, y permitan la concentración de mercados en los productores que sí cuentan con la capacidad para asumir, por ejemplo, los procesos de certificación. (Confluencia por la soberanía y autonomía alimentaria, 2008, p. 72).

Las instituciones deben adoptar/adaptar procesos de vigilancia de la calidad de los alimentos e insumos básicos para producirlos, asegurando que ellos no se traduzcan en una afectación a la disponibilidad y acceso alimentario basado en cadenas y formas tradicionales de producción. Adicionalmente, los procesos de certificación para la producción, manejo y comercialización de los alimentos, si bien son necesarios para mejorar las cadenas productivas y mantener condiciones óptimas de salubridad, deben estar articulados a una estrategia estatal que posibilite a los pequeños productores acceder a los recursos que permitan dicha certificación, en los aspectos económico, humano y técnico.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Instituto Nacional de Salud; Instituto Colombiano Agropecuario y Superintendencia de Industria y Comercio.

Implementación: progresiva con acciones iniciales inmediatas en las que participen activamente productores(as), comercializadores(as) y consumidores(as).

En relación con las acciones destinadas a la protección del consumidor de alimentos, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución 224 de 2007, la cual estableció los requisitos mínimos que debe cumplir el proceso de empaquetado de productos agrícolas para consumo humano que se importan al país o se producen para consumo interno. No obstante, la citada Superintendencia manifestó que, en el período de la referencia, no se realizó ninguna actividad en lo referente al ámbito de su competencia y que no contaba con el personal suficiente para las verificaciones del caso.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Respuesta de la Superintendencia de Industria y Comercio al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

Al respecto, cabe señalar la ausencia de normas específicas en lo relacionado con el suministro a los consumidores de información veraz sobre el origen geográfico de los alimentos y su proceso de producción o transformación, con información sobre si son alimentos transgénicos u organismos genéticamente modificados o si fueron utilizados fungicidas, herbicidas u otros productos químicos nocivos para la salud humana. Sobre la materia, en las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación se señala que:

*“Los Estados deberían adoptar medidas para proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos y facilitar a los consumidores la elección velando por la divulgación de información adecuada sobre los alimentos comercializados” (FAO, 2006, p. 22)*

Por último, en lo que atañe a la adopción de acciones para garantizar la disponibilidad de instalaciones seguras de elaboración, almacenamiento, distribución y transporte de los alimentos, durante 2007 y 2008, no fue emitida ninguna normatividad específica salvo la mencionada Resolución 224 de 2007, en la que se especifica que el empaque de alimentos debe facilitar la manipulación y estibado durante su transporte y almacenamiento.

El Estado debe implementar y hacer cumplir las normas orientadas a prevenir y sancionar la desinformación y la publicidad engañosa en torno a los productos que se fabrican, promocionan o comercializan como alimentos. Particular atención requieren aquellos provenientes del exterior y que son comercializados en el país, sin que el público conozca su procedencia ni los detalles sobre la inocuidad en su proceso de producción, transformación y transporte. Para cumplir este propósito, se podrían implementar campañas formativas que doten a los(as) consumidores(as) de la capacidad necesaria para comprender la información contenida en los productos.

Instituciones responsables: Congreso de la República; Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Superintendencia de Industria y Comercio.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Comunicaciones y Ministerio de Salud y protección Social.

Implementación: inmediata.

## 2. ACCESIBILIDAD

La Observación General No. 12 establece que este componente no debe ser visto únicamente como el acceso directo que las personas tienen a los alimentos, sino que también implica valorar los medios y contextos económicos que posibilitan o no dicho acceso. Además, implica que la accesibilidad alimentaria de las personas debe darse en forma sostenible y sin dificultar el goce de otros derechos (CDESC, 1998, párrafo 8). Esto último no debe interpretarse en el sentido de que este componente tenga una

naturaleza secundaria o subsidiaria. Lo que se trata es de resaltar su carácter preeminente, lo que significa que no debe ser puesto en riesgo o vulnerado como consecuencia de las necesidades o pretensiones individuales y/o colectivas en relación con otros derechos.

A continuación se examinarán qué acciones fueron implementadas por el Estado en 2007 y 2008 en relación con este componente del derecho a la alimentación.

Inicialmente, es preciso analizar las medidas adoptadas para proteger la salud humana del consumo y/o uso de agua insalubre o contaminada con sustancias tóxicas. Esta obligación es particularmente relevante por dos razones: la primera, por la relación que existe entre la disposición y acceso al agua potable y el disfrute de otros derechos humanos como la salud y la alimentación (Guissé, 2004, p. 21); y, la segunda, por ser el agua misma un alimento y un insumo para la transformación de otros alimentos, vehículo de alimentos/nutrientes en los procesos digestivos y de absorción, e ingrediente/producto de los eventos metabólicos y fisiológicos de nuestro organismo.

En 2007, el MPS expidió el Decreto 1575 mediante el cual estableció el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, cuyo objetivo es “monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por el consumo, exceptuando el agua envasada” (Ministerio de la Protección Social, 2007). La implementación y desarrollo del Sistema quedó bajo la responsabilidad institucional del MPS, MAVDT, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el INS y las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud. Este sistema aún presenta obstáculos que le impiden operar adecuadamente. Entre ellos, los estudios especializados destacan las dilaciones en la reglamentación complementaria y la falta de acreditación de los laboratorios necesarios para las valoraciones técnicas (Aristizabal, 2001).

Cabe resaltar que en 2009 la Defensoría publicó una evaluación del cumplimiento del

**“El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”**

Observación General No. 15 al PIDESC.  
El derecho al agua.  
Párrafo 12b.

derecho humano al agua, reportando grandes problemas en lo relacionado con su calidad. Una de las críticas es de índole operativa y tiene que ver con la escasa información suministrada por las secretarías departamentales, distritales y municipales de salud al Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable (SIVICAP); esto, como es obvio, dificulta el cumplimiento de la obligación de vigilar la calidad del citado recurso. Otro de los problemas hallados por la Defensoría (2009) con base en datos del primer semestre del

2007 tiene que ver con que de 541 municipios que habían hecho sus reportes al SIVICAP sólo 88 suministraban agua apta para el consumo humano (p. 334).

Aún sin conocer la real magnitud del problema en el país, estas cifras son ya un indicio de que el Estado debe tener un papel más protagónico y expedito en el seguimiento a la calidad del agua que se consume internamente.

En Colombia debe implementarse un control más estricto a la calidad del agua y a los sistemas de distribución del recurso hídrico. Es importante fortalecer la inspección a las instituciones estatales del orden regional o local, incluyendo las ambientales, encargadas de la administración o vigilancia de los acueductos, nacederos y redes de distribución. Un control similar, periódico y no ajeno a procesos de rendición de cuentas, debe impulsarse en aquellos casos en los que el sector privado tiene a su cargo el manejo parcial o total de acueductos y redes. En el caso de los nacederos, cursos de ríos, ciénagas, acuíferos o demás depósitos hídricos, el Estado debe fortalecer su vigilancia para que no se deteriore la calidad del agua o se haga uso indebido del recurso.

Instituciones responsables: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Salud y Protección Social y Superintendencia de Servicios Públicos.

Implementación: inmediata.

En relación con la protección y garantía del acceso a los alimentos es importante el control interno de sus precios. Como puede apreciarse en el cuadro 4<sup>58</sup>, la mayoría de las acciones implementadas en el período 2007-2008 se enfocaron en la celebración de acuerdos de autorregulación tanto de los precios de los alimentos como de los insumos necesarios para producirlos. Adicionalmente, también se adoptaron medidas dirigidas a vigilar e informar sobre el comportamiento del precio de algunos productos alimenticios, diferir los aranceles al maíz y la leche en polvo e incentivar mediante créditos la producción de arroz, maíz, frijol, papa, yuca y hortalizas.

En síntesis, las medidas implementadas para controlar el precio de los alimentos siguieron dos lógicas: por un lado, la de la concertación con cadenas de distribución y mayoristas y, por el otro, la de la protección del suministro interno de algunos alimentos mediante una estrategia combinada de incentivos selectivos a la producción e importación.

<sup>58</sup> Cuadro elaborado con base en la respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010.

**Cuadro No. 4. Medidas relacionadas con el control de precios internos de insumos y alimentos en 2007 y 2008.**

MEDIDAS	INSTITUCIÓN A CARGO DE SU IMPLEMENTACIÓN	LOGROS
Línea Especial de Crédito para Seguridad Alimentaria establecida en 2008 con el fin de impulsar las siembras de productos básicos (arroz, maíz, frijol, papa, yuca y hortalizas) y estabilizar la oferta interna, ante el alza de los precios de los alimentos.	MADR	6.560 créditos otorgados por \$120.725 millones, con \$6.023 millones en subsidio a la tasa de interés.
Resolución 92/2007, la cual somete a libertad vigilada productos agroquímicos e insumos agropecuarios.	MADR – Superintendencia de Industria y Comercio	Información periódica y estandarizada que le ha permitido al MADR realizar seguimiento detallado al mercado, para detectar de manera oportuna posibles distorsiones que puedan promover un incremento injustificado y no competitivo en los precios de los insumos que en última repercutieran en el precio de los alimentos.
Acuerdo de autorregulación de precios de fertilizantes, con vigencia de 4 meses contados a partir de la firma (24 de abril de 2008).	MADR	Los productores lograron tener un mejor acceso a los insumos agrícolas y disminuir sus costos de producción, garantizando mantener unos precios adecuados de los alimentos a los consumidores.
Acuerdo social de estabilidad en los precios de los artículos que conforman la canasta familiar durante el 15 de diciembre de 2008 y el 31 de enero de 2009, con los representantes de los principales actores de la cadena tradicional de abastecimiento y comercialización (Centrales Mayoristas, Grandes Superficies, Cajas de Compensación Familiar, Confederación General del Trabajo (CGT), Ministerio de Comercio (MCIT), Confederación Colombiana de Consumidores y FEDEGAN [Federación Colombiana de Ganaderos]).		Se controló la especulación de los precios de los productos agroalimenticios como frutas, hortalizas, legumbres, granos, cereales, cárnicos, lácteos, pescados, huevos, productos procesados y otros bienes básicos de la canasta familiar.
Pacto de autorregulación de precios de los alimentos para fin de año 15 de diciembre 2007 y hasta al 31 de enero de 2008, con el MADR, las centrales mayoristas, Fenalco [Federación Nacional de Comerciantes], y 5 supermercados-grande superficies.		Se logró por primera vez la vinculación de cinco grandes supermercados: Carrefour, Carulla - Vivero, Makro, Olímpica y Éxito.

<p>Divulgar el comportamiento de los precios de los productos agroalimentarios, recolectados y procesados a través del Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA). Inversión entre 2007 y 2008: \$8.640 millones</p>		<p>Difusión realizada mediante boletines diarios, semanales, mensuales y bimestrales sobre comportamiento de los precios y los factores que los afectan a lo largo de la cadena de comercialización.</p> <p>En 2008 se amplió la recolección de precios en 14 mercados, para un total de 78 a nivel nacional, en los cuales se investigan cerca de 840 productos en 19 departamentos.</p>
<p>Diferimientos arancelarios adoptados mediante Decretos 4670 y 4672 de noviembre de 2007, por el término de un año, con el fin de garantizar el abastecimiento interno y mitigar las presiones inflacionarias.</p>	<p>MADR - MCIT</p>	<p>Se aprobó el diferimiento arancelario para maíz blanco, cuyo arancel se redujo de 45% a 30% y para leche en polvo cuyo nivel arancelario pasó de 50% a 33%, lo que permitió regular el abastecimiento interno y por consiguiente los precios del mercado.</p>

Es difícil valorar el impacto real de estas medidas pues no constituyen una política integral de control sobre los precios. En el caso de las primeras, esto es, las medidas de concertación, porque se limitaron a los períodos festivos de fin de año. Las segundas, referentes a incentivos selectivos a la producción e importación, porque se originaron como reacción inmediata a la crisis y encarecimiento de los alimentos que tuvo lugar en el año 2008. Además, con la información institucional disponible, no es claro si se adoptaron medidas de tipo sancionatorio para aquellos agentes del mercado responsables de acaparamiento y especulación con los alimentos en el período de referencia.

Es recomendable que el Estado adopte, más allá de las acciones de vigilancia sobre el precio y los factores que afectan la cadena de comercialización, medidas más amplias, profundas y duraderas con el fin de controlar la inflación de los alimentos. Uno de estas estrategias es, indudablemente, incentivar permanentemente la producción interna de alimentos estratégicos, ya que ello permite mayores niveles de abastecimiento no dependientes de la importación alimentaria y al mismo tiempo mejora la accesibilidad física (para los pequeños productores rurales) y económica (para los no productores y pobladores urbanos) de los titulares de DA. Este tipo de medidas que combinan control de precios e incentivos de producción interna serviría además para proteger al país frente a las recurrentes crisis alimentarias de tipo global que pueden llevar a un encarecimiento de alimentos estratégicos, especialmente cereales (Morales, 2006, p. 194).

Adicionalmente, la implementación de medidas antidumping son urgentes habida cuenta los efectos que podrían generar en el sector agrícola como efecto de la aplicación de los Tratados de Libre Comercio y la entrada masiva al país de productos alimenticios altamente subsidiados en sus países de origen.

El Estado debe adoptar medidas sostenidas destinadas a controlar el precio interno de los alimentos estratégicos, especialmente los cereales, las leguminosas y las fuentes de proteínas de origen animal. Dicho control debe estar dirigido a: (i) evitar procesos inflacionarios de los alimentos asociados a factores coyunturales o estructurales de la realidad económica nacional o internacional; (ii) prevenir el dumping que se podría originar como consecuencia de la aplicación de los Tratados de Libre Comercio; y, (iii) precaver y controlar estrategias monopólicas en la distribución y comercialización de algunos alimentos.

Instituciones responsables: Congreso de la República; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Superintendencia de Industria y Comercio.

Instituciones de apoyo: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas; y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Implementación: progresiva, con acciones iniciales prontas dirigidas a controlar el precio de los alimentos estratégicos o de los insumos necesarios para producirlos.

El acceso a los alimentos o recursos para producirlos tiene una particular relevancia para la población que vive en las zonas rurales. En este sentido, es oportuno valorar qué acciones fueron implementadas en 2007 y 2008, para: i) informar, debatir y concertar con los pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueros, raizales o campesinos, en relación con decisiones que podrían afectar su realización del DA; y, ii) qué actividades fueron desarrolladas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueros o raizales interesados en utilizar tierras o espacios fluviales/marítimos no exclusivamente ocupados por ellos pero que hacen parte de su territorio.

En lo que respecta a las actividades de información, debate y concertación de leyes, decretos y demás normas relacionadas con el DA (o que podían vulnerar el acceso alimentario de las comunidades), es claro que, al menos en 2007 y 2008, fueron pocos los esfuerzos por parte del Estado para discutir con las comunidades los beneficios o afectaciones que sobre este derecho podría tener la puesta en marcha de normas, “proyectos” o intervenciones en sus territorios (construcción de megaproyectos, explotaciones mineras, petroleras, madereras, etcétera.)

Así, por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía (MME) señaló “*que no es de [su] competencia la gestión de actividades de información, debate y concertación con los grupos étnicos del territorio nacional frente a las leyes, decretos o demás normatividad relacionada con el derecho a la alimentación*”<sup>59</sup>.

La cartera de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial indicó que:

<sup>59</sup> Respuesta del Ministerio de Minas y Energía, a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 1/VII/2010.

*“la consulta previa en los procesos de licenciamiento ambiental, se da una vez se determinen en el Estudio de Impacto Ambiental, los impactos económicos, ambientales, sociales y culturales que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio por la ejecución de un proyecto y medidas propuesta dentro del Plan de Manejo Ambiental, lo que no equivale a que sea el mecanismo legal definido en la ley y destinado a garantizar la seguridad alimentaria de las mismas”<sup>60</sup>.*

En igual sentido, si bien el MADR fue el único en reportar que existió un proceso de consulta previa con las comunidades (en 2006) relacionado con la implementación de la infraestructura de los distritos de riego en algunas zonas de La Guajira y el Tolima<sup>61</sup>, se debe señalar que esta no ha sido una práctica reiterada a la hora de construir, concertar y socializar políticas públicas de mayor impacto sobre el DA. Como ejemplo, se encuentra la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 (*Estatuto de Desarrollo Rural*), previamente mencionada.

**“(…) los gobiernos deberán:**

- a) **consultar a los pueblos interesados,** mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”**

Convenio 169 de la OIT. Artículo 6.

**“(…) Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”**

Convenio 169 de la OIT. Artículo 14.

Así las cosas, no cabe duda de que es obligación del Estado, al adoptar medidas e implementar iniciativas con incidencia territorial, valorar su alcance con la participación de los(as) titulares del DA, con el fin de prevenir o corregir efectos negativos sobre la accesibilidad física y/o económica de los alimentos.

Sobre las actividades desarrolladas para proteger el derecho de los pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueros o raizales interesados en utilizar tierras o espacios fluviales/marítimos no

exclusivamente ocupados por ellos pero que hacen parte de su territorio, la Defensoría

<sup>60</sup> Énfasis nuestro, respuesta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 12/VII/2010.

<sup>61</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2011.

del Pueblo debe señalar que el simple acceso a la tierra *per se* no es suficiente para que las poblaciones rurales, especialmente las indígenas y afrodescendientes, puedan acceder a los alimentos, pues la satisfacción de este derecho en muchos casos se desenvuelve y proyecta en territorios determinados. En efecto, la realización del DA no está limitado al “suelo”, ya que también involucra bosques, zonas de caza y migración animal, áreas de pastoreo, riberas, espacios marinos, fluviales y lacustres, los cuales -más allá de su importancia sociocultural, cosmogónica e histórica- son fuente de los recursos necesarios para asegurar su sustento individual y colectivo. En este sentido, los Estados deben garantizar la posibilidad de que dichas poblaciones puedan hacer uso de los territorios tradicionales, según sus normas y costumbres, así como a los recursos que en ellos se encuentran.

Sobre esta obligación, el MADR recordó que en 2007 y 2008, el INCODER tituló más de 300.000 hectáreas de tierras baldías para las comunidades negras, y amplió en 22.000 hectáreas algunos resguardos indígenas. Así mismo, que el ICA promulgó en 2008 la Resolución 2650 “*por la cual se delimitó un área exclusiva destinada para la pesca artesanal en el departamento del Chocó*”, lo que benefició a 530 pescadores artesanales<sup>62</sup>.

Más allá de las acciones mencionadas, las autoridades no señalaron ninguna política adicional dirigida a salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueros o raizales de utilizar recursos que, siendo considerados por ellos como pertenecientes a su territorio, no están ubicados en los espacios físicos que ellos ocupan.

Este derecho, del cual se hace mención en el artículo 14 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), implica que el Estado debe tener un papel proactivo, no sólo preventivo o de consulta, frente a las poblaciones rurales. Lo anterior, con el propósito de garantizar que no sean vulnerados los mecanismos de acceso alimentario vinculados con las formas tradicionales de titulación y aprovechamiento de los territorios.

El Estado debe desarrollar e impulsar procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado con los grupos étnicos (Convenio N° 169 de la OIT y sentencia T-129 de 2011). Estos procesos se deben adelantar conforme con el principio de la buena fe, de suerte que permitan a las citadas poblaciones decidir sobre la adopción o no de leyes, programas, políticas u otras medidas que puedan afectar, entre otros, el derecho a la alimentación.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio del Interior.

Instituciones de apoyo: Organismos de control.

Implementación: inmediata.

<sup>62</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2011.

De igual forma, el Estado debe adoptar políticas que permitan a las poblaciones rurales (especialmente a las mujeres, comunidades negras e indígenas) obtener un rendimiento justo por su trabajo, capital y gestión, con el fin de que sea así revitalizado económica y socialmente el sector rural. Tales acciones deben, además, desarrollarse sin ningún tipo de discriminación, protegiendo a las comunidades en sus territorios, respetando los derechos colectivos de los pueblos étnicos y protegiendo el derecho de las mujeres a heredar y acceder a los recursos necesarios para su actividad económica.

El Estado debe adoptar medidas eficaces e inmediatas que posibiliten a las comunidades y poblaciones negras, indígenas y raizales, acceder a los alimentos y/o recursos productivos que hacen parte de sus territorios ancestrales y son básicos para la alimentación de los individuos y comunidades.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio del Interior; y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Instituciones de apoyo: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Implementación: inmediata.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fue otro instrumento normativo en el que se consideró el tema rural. Al respecto, se postuló la necesidad de “mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y su calidad de vida”. Para ello, el Plan propuso: (i) ordenar la propiedad de la tierra; (ii) ajustar institucionalmente el sector; (iii) mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; (iv) desarrollar programas de promoción en lo social para el sector rural a través del acceso a bienes públicos; y (v) ofertar alternativas a la expansión de cultivos ilícitos (DNP, 2007, p. 220).

**“La estrategia [nacional para el DA] (...) debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada (...)”**

Observación General No. 12 al PIDESC.  
El derecho a una alimentación adecuada.

Párrafo 26.

No obstante, el Plan no consideró que la producción de alimentos fuera un asunto estratégico dentro de los lineamientos de política. Por el contrario, la agroindustria fue vista como un sector de alto impacto que debía recibir fuerte apoyo estatal con el fin de expandir la exportación de algunos productos y frente al cual debía procurarse la inserción de la población rural (DNP, 2007, pp. 320, 327-338).

Los lineamientos de esta política agroexportadora apuntan a que en el año 2020 haya sembradas en el país casi 4,4 millones de hectáreas con productos exportables; mientras que la superficie destinada a *otros productos*, entre ellos, los alimentos de consumo interno producidos por pequeños(as) productores(as) rurales, sólo sería de 3.198.509 Has. Si tenemos en cuenta que la superficie sembrada con estos mismos productos en 2006 fue de 1.893.854 y 2.895.940 hectáreas, respectivamente, esto significa que la relación entre superficie sembrada con productos de la apuesta agroexportadora vs *otros productos* (incluidos alimentos), pasaría de 0,65:1 en 2006 a 1:0,72 en 2020<sup>63</sup>. Esto demuestra que la protección y apoyo a la producción interna de los alimentos se vería reducida. Si bien todavía no es posible realizar un juicio sobre las bondades o no de esta política, sí es cierto que una decisión como la expuesta podría -en un contexto de crisis alimentarias y financieras recurrentes globales- poner en riesgo la seguridad alimentaria del país, por lo que es preciso evaluar permanente su evolución con miras a fortalecer la balanza en el consumo interno. En este contexto, no sólo adquieren gran valor las exigencias de diversas organizaciones sociales en torno a que el país adopte una política de soberanía alimentaria (como podría inferirse del artículo 65 de la Constitución Política, conforme al cual “*La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado*”), sino también el constante reclamo del derecho que les asiste a las diversas comunidades y pueblos en cuanto a decidir sobre su propio proceso alimentario.

El Estado debe promover la producción de alimentos para consumo interno (priorizando políticas a favor de la economía campesina), con el fin de asegurar una mayor disponibilidad alimentaria y proteger la economía rural. Dichas acciones deben ser concordantes con los planes de desarrollo y con una adecuada participación de los(as) titulares del derecho. Es preciso que en su formulación y puesta en marcha se tengan en cuenta los principios y exigencias de la soberanía y autonomía alimentaria, especialmente, frente a la diversidad de comunidades y pueblos que integran la nación colombiana.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y Departamento Nacional de Planeación.

Instituciones de apoyo: Instituto Colombiano Agropecuario.

Implementación: inmediata.

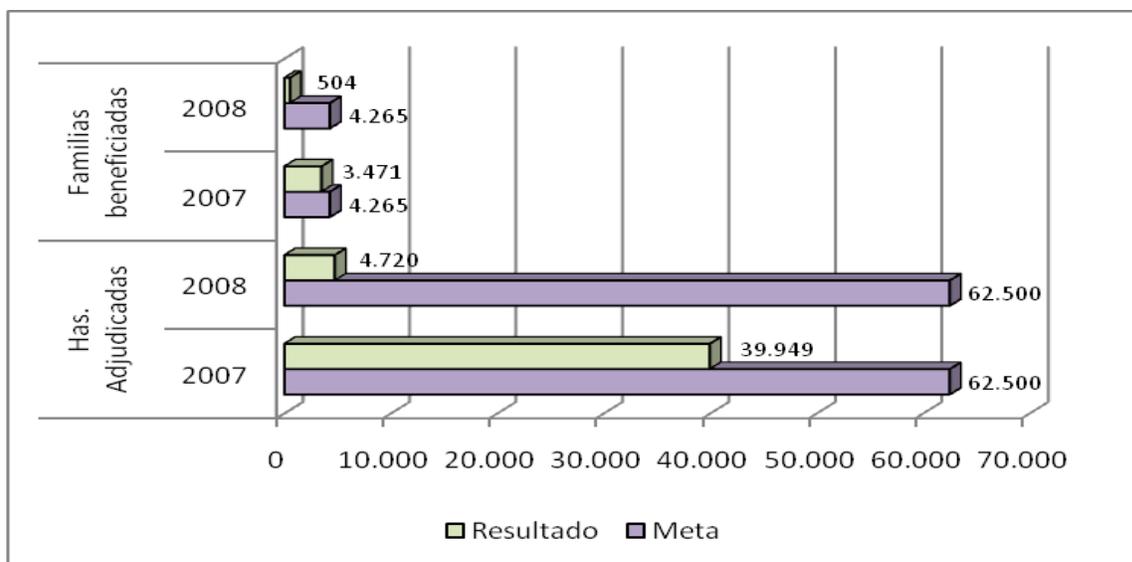
Sobre el tema del acceso a tierras, en Colombia no existe un proceso de reforma agraria que permita a los agricultores y pescadores, particularmente a las mujeres, (i) obtener un rendimiento justo por su trabajo, capital y gestión; y ii) revitalizar social y económicamente al sector rural promoviendo el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, raizales y/o comunidades negras.

<sup>63</sup> Datos procesados con base en información contenida en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). *Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006 – 2020*. Bogotá. p. 7. Documento PDF disponible en: <http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Publicaciones/APUESTAEXPORTADORA.pdf>

Las acciones estatales implementadas en 2007 y 2008 en el tema de adjudicación de tierras estuvieron regidas por la dinámica del mercado, la entrega de terrenos baldíos y la asignación de predios provenientes de la extinción de dominio (ver anexo No. 7). En el caso de las poblaciones indígenas y comunidades negras, la adjudicación de tierras se dio, respectivamente, por la vía de la ampliación de los resguardos y la titulación de baldíos.

La adjudicación de tierras mediante compra directa o extinción de dominio, entre 2007 y 2008 sufrió una modificación drástica frente a las metas y el número de familias inicialmente planteadas (ver figura 2). En 2007, por ejemplo, las hectáreas adjudicadas correspondieron a un 63,9% de la meta y a un 81,3% de las familias beneficiadas; mientras que, en 2008, dichas cifras disminuyeron apenas un 7,5% y 11,8%, respectivamente. Estas cifras muestran que, en el período de la referencia, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para cumplir, al menos, con las metas planteadas.

**Figura 2. Hectáreas adjudicadas (por compra directa y extinción de dominio) y familias beneficiadas en Colombia con adjudicación de tierras provenientes de compra directa y extinción de dominio en 2007 y 2008<sup>64</sup>.**



Con base en la información disponible es imposible establecer la calidad de las tierras entregadas y si su proceso de titulación fue acompañado de otras medidas de apoyo e incentivos que hayan impactado positivamente en la realización del DA de los beneficiarios. Con todo, la política de tierras en Colombia ha sido objeto de agudas críticas debido a la concentración de este recurso en pocas manos (Maya, 2006, p.29)<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Figura construida con base en datos del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno. Sector agropecuario. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=529> [Consulta: 25/IX/2011]

<sup>65</sup> Según el Procurador General de la Nación, el Índice Gini de concentración de la tierra en Colombia era de 0,85 en 2006.

**“(…) Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos”.**

Directriz No. 8b.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

La falta de acceso a la tierra por parte de los(as) pequeños(as) productores(as) rurales es un asunto que demanda la atención especial del Estado, más allá de los actuales mandatos de restitución proferidos en leyes recientes. Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha señalado que “[los Estados] tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho de acceder a los factores productivos, como una condición esencial para la realización del derecho a la alimentación” (De Schutter, 2009).

En el mismo documento, el Relator recuerda que:

*“La equitativa distribución de la tierra ha probado ser crucial en muchos países para los largos períodos de crecimiento económico estable y de alivio de la pobreza. La reforma agraria con un fuerte componente redistributivo ha sido un elemento importante del desarrollo en muchos países”.*

La concentración de la tierra y falta de acceso a ella debe ser objeto de medidas estructurales y profundas por parte del Estado, orientadas a la redistribución de este recurso y su destinación estratégica a la producción de alimentos para el consumo interno. Las acciones implementadas deben respetar las dinámicas productivas y culturales de quienes se benefician del proceso, y contar con apoyo constante por parte del Estado.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Justicia y del Derecho; y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Implementación: inmediata.

### 3. USO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA

Tal como lo ha recordado la Defensoría del Pueblo (2006), el uso y utilización/aprovechamiento biológico de los alimentos es considerado un componente esencial del derecho a la alimentación. (p. 183) Este se relaciona con acciones en el área de la salubridad y el saneamiento; la vigilancia de la calidad de los alimentos; el entorno de los espacios de consumo (entre ellos, la distribución intrafamiliar de los alimentos) y la formación y desarrollo de buenas prácticas en nutrición.

Así las cosas, es importante conocer las medidas de política implementadas en 2007 y 2008, con miras a garantizar la realización de este componente del DA.

Entre las medidas adoptadas a favor de las mujeres, con la finalidad de garantizar su propia nutrición y la de la población infantil, el ICBF reportó que en el año 2007 fue elaborado el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010<sup>66</sup> a través del Decreto 3039. En su objetivo No. 7 (“Mejorar la situación nutricional”), el citado Plan estableció cuatro líneas de política, entre cuyas acciones específicas se destacan las siguientes:

**“(…) Dada su estrecha relación con la definición de seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación debe abarcar no sólo la disponibilidad y el acceso como elementos claves de la definición, sino también la "utilización" de los alimentos como tercer elemento clave. La "utilización" significa el uso biológico apropiado de los alimentos, que requiere una dieta adecuada en energía y nutrientes, así como agua potable y servicios de saneamiento adecuados. Ello implica también el conocimiento de los principios básicos de la nutrición y los cuidados apropiados a los niños, así como las técnicas salubres de almacenamiento y elaboración de alimentos. Ello significa que las medidas paralelas adoptadas en el ámbito de la atención sanitaria, el saneamiento y el agua potable son elementos que deben formar parte del derecho a la alimentación”.**

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.42003/54. 3/1/2003).

- a. Desparasitación y suplementación con micronutrientes a grupos de más alta vulnerabilidad.
- b. Desarrollar estrategias para la prevención de las deficiencias de micronutrientes.
- c. Implementar acciones de fomento, protección y apoyo a la lactancia materna.
- d. Desarrollar estrategias de complementación nutricional a grupos altamente vulnerables.

Para el ICBF, las acciones a favor de la nutrición de las mujeres y de la población infantil, resumidas en el cuadro I, fueron complementadas con los Hogares Comunitarios FAMI

<sup>66</sup> Respuesta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a un derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 14/VII/2011.

(Familia, Mujer e Infancia), en donde se “pretende fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos”. Estos hogares atendieron en 2007 y 2008 a 783.582 y 408.821 personas respectivamente, incluida la población en situación de desplazamiento<sup>67</sup>.

“[El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas] **alienta a todos los Estados a que adopten medidas para combatir la desigualdad entre los géneros y la discriminación de la mujer, en particular cuando contribuyen a la malnutrición de las mujeres y las niñas, incluidas medidas para asegurar la efectividad plena y en condiciones de igualdad del derecho a la alimentación y para asegurar a las mujeres igualdad de acceso a los recursos, incluidos ingresos, tierras y agua, y su propiedad, así como el acceso pleno y en condiciones de igualdad a la educación, la ciencia y la tecnología, para que puedan alimentarse y alimentar a sus familias**”

Resolución del Consejo de Derechos Humanos. 16° periodo de sesiones. El Derecho a la Alimentación. Párrafo 6.

En 2008, el ICBF llevó a cabo acciones de fomento de la lactancia materna y de organización de grupos de apoyo comunitarios e institucionales en desarrollo de lo previsto en la Circular N° 032 del 9 de junio emitida por el MPS, con el fin de que, en los lugares de trabajo, comunitarios y familiares, se aumentara la concienciación en torno a la necesidad de apoyar a las mujeres lactantes, se diseminara información sobre el tema y se crearan condiciones para hacer efectivo dicho apoyo<sup>68</sup>.

Estas líneas de acción, sin duda, se relacionan con el componente de uso y utilización biológica. No obstante, con base en la información suministrada por el ICBF<sup>69</sup>, es imposible determinar cómo dichas líneas originaron acciones nuevas y específicas en el tema alimentario, así como sus reales impactos en los años de referencia. De igual modo, no se pudo constatar que desde el Estado se hubiera desarrollado en dichos años (ni ahora) algún programa o acción específica que tratara, con participación amplia de los medios de comunicación y el sistema educativo, de mitigar la inequidad alimentaria en los hogares.

Sobre la importancia de reforzar las acciones de promoción de la alimentación en las mujeres, como un factor que incida favorablemente en su estado nutricional y en el de la población infantil así como en la superación de las inequidades alimentarias en los hogares, las Directrices Voluntarias recomiendan que “*Los Estados tal vez deseen conceder prioridad a la distribución de la asistencia alimentaria a través de las mujeres como medio para reforzar su función en la adopción de decisiones y garantizar que los alimentos se utilicen para satisfacer las necesidades alimentarias de los hogares*” (FAO, 2006, p. 28).

Es importante también que las entidades comprometidas con el tema alimentario hagan un riguroso y periódico monitoreo del componente de género en las acciones estatales

<sup>67</sup> Ibíd.

<sup>68</sup> <http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03030804.html>

<sup>69</sup> Ibíd.

implementadas y, por supuesto, de los progresos o retrocesos que la nutrición materna e infantil haya tenido.

El Estado debe continuar, ampliar y profundizar todas aquellas medidas encaminadas a reforzar y proteger la alimentación de las mujeres y la población infantil, trascendiendo la inmediatez de las acciones asistenciales. Por lo demás, la promoción de la lactancia materna y de la no discriminación en la distribución y consumo de alimentos en el hogar debe ser una prioridad de las entidades estatales competentes.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Salud y protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Instituciones de apoyo: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; y Ministerio de Educación Nacional.

Implementación: progresiva, con acciones iniciales dirigidas a una mayor promoción de la lactancia materna y a la superación de la iniquidad alimentaria en los hogares.



## CAPÍTULO IV

### NIVEL DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA EN LOS AÑOS 2007 Y 2008, SEGÚN LOS COMPONENTES DEL DERECHO

Una vez examinados los avances o retrocesos de la política pública relacionadas con el DA, es necesario valorar cada uno de sus componentes, es decir, la situación de disponibilidad, acceso y uso/utilización biológica de los alimentos en Colombia durante 2007 y 2008.

#### I. DISPONIBILIDAD

Entre los factores productivos asociados con la adecuada disponibilidad de alimentos están la tierra y el agua. Interesa particularmente saber la cobertura del suelo en el país, su vocación de uso, el conflicto asociado a la tierra y el grado de erosión o deterioro de la misma. En el caso del agua, conocer cómo es el acceso y calidad de dicho recurso.

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), Colombia tiene una extensión continental de 114.174.800 hectáreas (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, p. 18)<sup>70</sup>.

La cobertura del suelo se distribuye de la siguiente manera (ver figura 3):

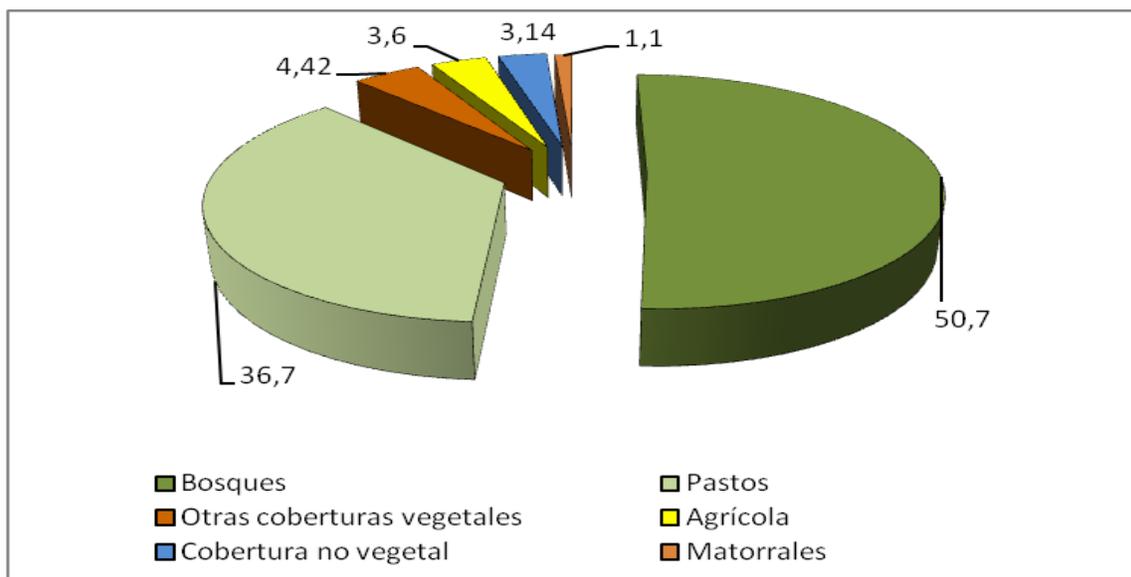
- El 50,7% de la superficie total del país son bosques. A su vez, de este porcentaje, el 82,8% es bosque natural (47.906.649 ha); el 16,9% es bosque fragmentado o intervenido (9.753.968 ha); y el 0,3% es bosque plantado (167.633 ha) (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, pp. 32, 34, 35). Cabe resaltar que, comparando estos datos con una valoración previa realizada por el IGAC en 1987, el bosque natural perdió algo más de 3,3 millones de hectáreas entre ese año y el 2002 (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, p. 37).
- Los matorrales<sup>71</sup>, con 1.268.097 ha, ocupan el 1,1% de la superficie del país (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, p. 37).

<sup>70</sup> Infortunadamente, no existen datos actualizados sobre este tema. Los mencionados corresponden al estudio hecho por el IGAC y CORPOICA en 2002. Por diferencias de escala y técnicas de valoración, los porcentajes sobre uso, coberturas y conflictos mencionados adelante, se calcularon con base en una superficie total del país de 113.956.265 y no de 114.174.800 ha. Mayores detalles en: IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, p. 17-18.

<sup>71</sup> Vegetación arbustiva de origen natural o a consecuencia de tala de bosques o abandono de campos (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco I, p. 27).

- Con 16.036.574 hectáreas, otras coberturas vegetales, entre ellas páramos y manglares, representan el 4,42% de la superficie (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, p. 47).
- Los pastos<sup>72</sup> (41.669.796 ha) ocupan el 36,7% de la superficie en Colombia y su extensión aumentó, respecto de 1987, entre un 5 y un 10% (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, pp. 53, 82).
- La zona dedicada a la agricultura, 5.873.920 hectáreas, equivale al 3,6% de la superficie y se redujo respecto a 1987, cuando representaba el 4,66%. De ese porcentaje los cultivos transitorios (entre los que se destaca el maíz, la papa y el arroz, todos alimentos clave en la dieta del país), con 711.678 hectáreas, representan apenas un 12,1% del total de superficie dedicada a labores agrícolas (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, pp. 55, 61, 73, 80)
- La superficie con cobertura no vegetal representa el 3,14% del total de superficie colombiana, dentro de la cual los ríos y cuerpos de agua ocupan 2.022.017 hectáreas. El resto se distribuye entre zonas urbanas y eriales<sup>73</sup> (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II, pp. 62, 83).

**Figura 3. Distribución porcentual de la cobertura del suelo en Colombia. Año 2002. Superficie total = 113.956.265 ha<sup>74</sup>.**



En cuanto a la vocación de uso del suelo en Colombia (ver figura 4), el 43,6% (49.652.300 hectáreas) es apto para labores de conservación y recuperación de recursos hídricos; el 19% (21.591.025 hectáreas) para actividades forestales; el 18,9% para labores agrícolas (21.493.538 hectáreas); el 12,5% (14.223.774 hectáreas) para ganadería; y, el 6,1%

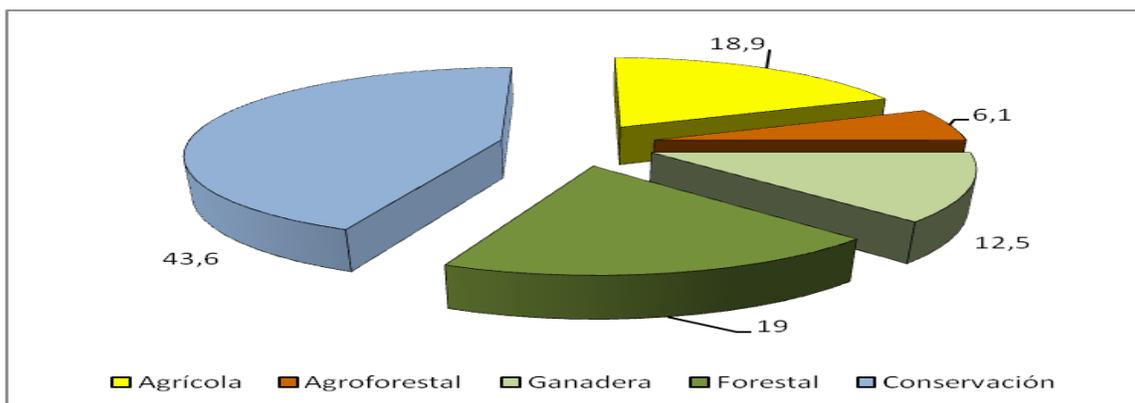
<sup>72</sup> Vegetación compuesta por gramíneas y leguminosas con algún tipo de manejo agronómico (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco I, p. 29).

<sup>73</sup> Terrenos con poca cobertura vegetal o sin ella (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco I, p. 31).

<sup>74</sup> Figura construida con base en datos de IGAC y CORPOICA, 2002, Disco II.

(6.908.398 hectáreas) para actividades agroforestales (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco III, p. 88).

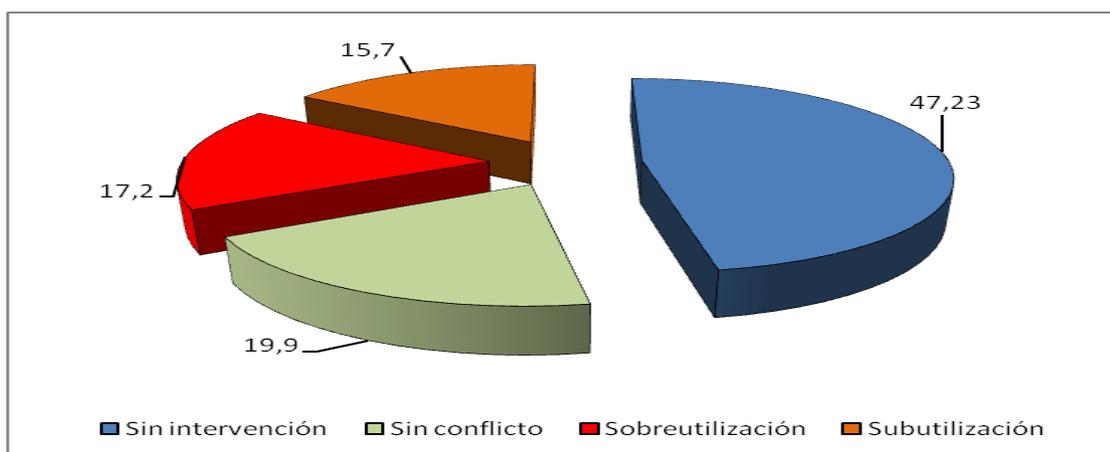
**Figura 4. Distribución porcentual de la vocación de uso del suelo en Colombia. Año 2002. Superficie total = 113.956.265 ha<sup>75</sup>.**



Cabe señalar que del área agrícola, 10.398.427 hectáreas (9,1% de la superficie total del país) son plenamente aptas para dicha actividad, principalmente para la siembra de cultivos transitorios. El resto lo son en la medida en que hacen parte de zonas silvoagrícolas en las que aquella puede coexistir, manejada racionalmente, junto a las actividades forestales (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco III, pp. 28, 41).

En cuanto a la relación entre vocación y uso de la tierra en Colombia, casi el 33% de la superficie se encontraba en algún grado de conflicto (ver figura 5).

**Figura 5. Conflicto en el uso del suelo del suelo en Colombia. Año 2002. Superficie total = 113.956.265 ha<sup>76</sup>.**



<sup>75</sup> Figura construida con base en datos de IGAC y CORPOICA, 2002, Disco III.

<sup>76</sup> Figura construida con base en datos de IGAC y CORPOICA, 2002, Disco IV.

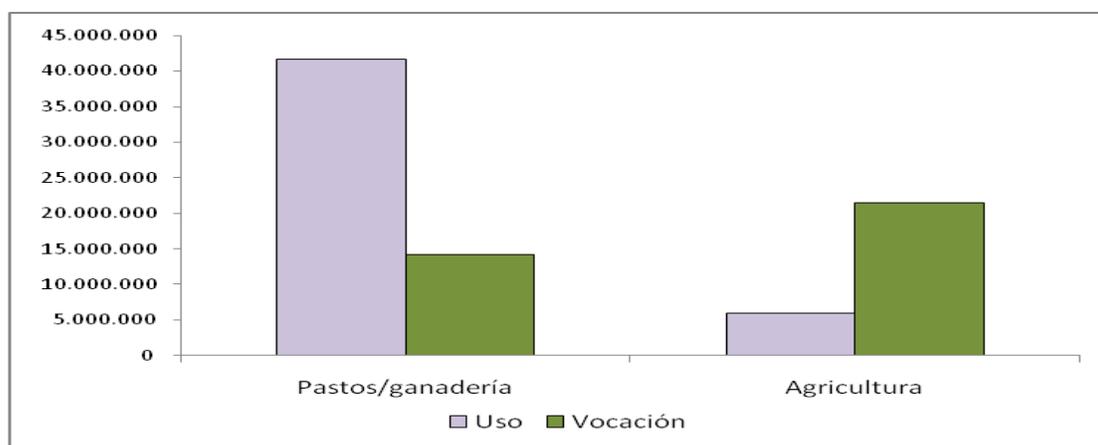
Así, el 15,7% de la superficie era subutilizada (17.790.116 hectáreas), de ella 12.597.399 hectáreas de forma moderada o severa. De otra parte, 19.652.641 hectáreas (17,2% de la superficie nacional) se encontraban sobreutilizadas, 13.349.178 moderada o severamente (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco IV, pp. 85, 86). La restante superficie del país o bien no se hallaba en conflicto o aún no había sido notoriamente intervenida en el momento en que se hicieron estos estudios.

En lo que tiene que ver con la subutilización severa y moderada, casi toda ella se explica porque tierras con vocación agrícola, aptas para cultivos transitorios (alimentos especialmente) eran utilizadas en actividades pecuarias (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco IV, pp. 51, 52).

La sobreutilización, tanto moderada como severa, estaba también asociada con actividades pecuarias que afectan zonas aptas para uso forestal o de protección y conservación de recursos hídricos. De forma similar, monocultivos y ganadería afectaban zonas óptimas para cultivos transitorios (IGAC y CORPOICA, 2002, Disco IV, pp. 63, 64).

La disociación existente entre la vocación de las tierras y su real uso en Colombia puede verse en la figura 6. En 2002, 41.669.796 hectáreas eran utilizadas como pastizales/ganadería, es decir, un 292% más de la superficie realmente apta para esa vocación. En el caso de la agricultura existía, por el contrario, una subutilización, ya que sólo el 27,3% de la superficie con vocación agrícola, es decir 5.873.920 hectáreas, fueron usadas para dichos fines.

**Figura 6. Uso y vocación de tierras para pastos/ganadería y actividades agrícolas en Colombia. 2002 (en ha)<sup>77</sup>.**



Otro aspecto que limita potencialmente la disponibilidad de alimentos son los procesos de erosión del suelo. En 1999, según el IGAC (citado por IGAC y CORPOICA, 2002, Disco IV, p. 82) 4.300.000 hectáreas se encontraban erosionadas de manera severa y otras

<sup>77</sup> Figura construida con base en datos de IGAC y CORPOICA, 2002, Discos II y III.

12.916.000 en forma moderada, es decir, el 5% de la superficie total del país. En un estudio más reciente, que data del 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló que en Colombia el 16,9% de su territorio tenía “síntomas” de desertificación y otro 15% estaba en riesgo (citado por PNUMA, 2010, p. 74). Unos y otros datos ponen en evidencia que una importante parte de la superficie nacional se halla amenazada con procesos de erosión-desertificación que requieren acciones de seguimiento y contención para evitar que afecten zonas productoras de alimentos para consumo interno.

En lo concerniente con la disponibilidad y calidad del agua, la Defensoría del Pueblo, con base en una muestra representativa tomada del Censo Nacional de 2005, constató que el origen del agua utilizada para cocinar a nivel nacional se distribuyó como lo muestra el cuadro 5<sup>78</sup>. En él se observa que el 22% de los hogares colombianos preparaba sus alimentos con agua no provenientes de acueducto, lo cual implicaba un mayor riesgo de utilización de aguas provenientes o conducidas desde fuentes inadecuadas. No sobra recordar que la preparación de alimentos, incluso los nutricionalmente óptimos, con agua no potable, limita la adecuada utilización biológica de los alimentos y se asocia con enfermedades que pueden desencadenar procesos de desnutrición y muerte (por ejemplo, enfermedad diarreica aguda).

**Cuadro 5. Origen del agua utilizada para cocinar en los hogares colombianos en 2005 (número de hogares y porcentaje)<sup>79</sup>.**

	NACIONAL		RURAL		URBANO	
	No. de hogares	%	No. de hogares	%	No. de hogares	%
<b>Acueducto</b>	8.361.133	78	1.022.745	42	7.338.388	89
<b>Pila pública</b>	63.530	1	440.590	18	183.775	2
<b>Agua lluvia</b>	238.660	2	110.555	5	128.105	2
<b>Pozo con o sin bomba</b>	624.365	6	17.964	1	45.566	1
<b>Carro tanque o aguatero</b>	113.758	1	27.689	1	86.069	1
<b>Rio, quebrada, etc.</b>	778.794	7	730.652	30	48.141	1
<b>Agua embotellada o en bolsa</b>	78.234	1	12.992	1	65.242	1
<b>Sin</b>	393.877	4	68.774	3	325.103	4

<sup>78</sup> Al ser este un muestreo específico que buscaba dar cuenta de la fuente de donde proviene el agua para cocinar, las cifras de acceso a acueducto a escala del país, sector rural y urbano aquí reportadas, no coinciden con las valoraciones generales hechas en el censo.

<sup>79</sup> Cuadro elaborado con base en tablas presentadas en: Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 196 y 197.

información						
<b>Total</b>	10.652.351	100	2.431.961	100	8.220.390	100

Los datos anteriores indican que la disponibilidad/calidad del agua no es óptima en buena parte de las cabeceras municipales y el 54% de los hogares rurales obtiene el agua para cocinar de pilas públicas, de la lluvia, de los pozos o ríos.

Estas cifras son relevantes pues, como previamente se señaló, el agua no sólo es necesaria para la preparación y transformación de alimentos en los hogares, sino también un alimento y un vehículo para los nutrientes en los procesos metabólicos y fisiológicos del organismo. En lo relacionado con el uso del agua para la producción de alimentos, el CDESC ha resaltado la obligación de los Estados de garantizar su disponibilidad y acceso con vistas a la producción de alimentos, especialmente en las capas poblacionales más desfavorecidas.

**“El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (...) Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo "de sus propios medios de subsistencia", los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas”.**

Observación General No. 15 al PIDESC.  
El derecho al agua.  
Párrafo 7.

Con lo dicho hasta ahora puede afirmarse que la tierra y su uso en Colombia, así como el agua, vistos como factores claves interrelacionados y determinantes de la adecuada disponibilidad de alimentos, confrontan obstáculos. Por un lado, una alta concentración de la tierra, lo que dificulta la garantía del DA vía autoproducción o intercambio de alimentos excedentarios entre los(as) pequeños(as) y medianos(as) productores(as) rurales; y por el otro, unas lógicas de uso del suelo que dan preeminencia a actividades expansivas, de alta ocupación territorial en terrenos no aptos (v.gr monocultivos y ganadería), o de tipo extractivista (v.gr. minería y explotación forestal), que obstaculizan la actividad agrícola destinada a la producción interna de alimentos o a la preservación de bosques y recursos hídricos.

Esta realidad, sin generar dinámicas para la producción interna de alimentos, dificultan la realización del componente de disponibilidad del DA. Al respecto, el artículo 65 de la Constitución Política dispone que:

*“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”.*

Es importante que el Estado aborde la problemática de la tierra y corrija los conflictos asociados a su tenencia y uso, pues de ello depende la producción de alimentos de pequeños y medianos productores rurales. Precisamente, sobre la necesidad de implementar reformas a los regímenes agrarios, el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter (2010) hizo las siguientes recomendaciones:

*“A fin de respetar el derecho a la alimentación, los Estados deben: (...) Dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras. Los Estados deben examinar cuidadosamente los modelos de desarrollo que aplican, dado que el modelo dominante dirigido por el sector agroexportador perjudica gravemente el acceso a la tierra por parte de los grupos vulnerables, favoreciendo de manera desproporcionada a los mayores productores y propietarios. Las inversiones en tierras que implican un cambio importante de los derechos sobre la tierra deben ser la última opción y la menos conveniente, aceptable solo si ningún otro modelo de inversión puede contribuir de manera similar al desarrollo local y mejorar los medios de vida dentro de las comunidades locales de que se trate” (pp. 21, 22).*

**“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:**

**(...) 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”.**

Artículo 11 del PIDESC.

El Estado debe adoptar una política de reforma agraria que corrija los actuales problemas vinculados con la concentración y tenencia de la tierra así como con los conflictos asociados a su uso, en la que se ponga en marcha políticas efectivas de protección a los(as) pequeños(as) y medianos(as) productores(as). Del mismo modo, la política económica del país, especialmente en el sector rural, debe garantizar la disponibilidad de los medios y recursos suficientes, como el agua y la tierra, para que la producción interna de alimentos se amplíe y diversifique.

Instituciones dinamizadoras: Congreso de la República; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Instituciones de apoyo: Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Implementación: inmediata

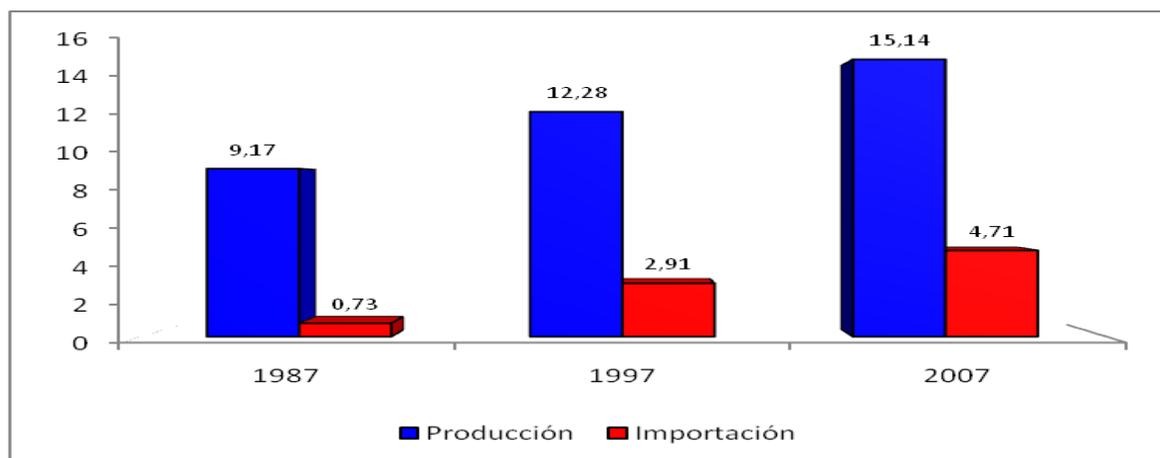
A continuación se examinará la disponibilidad de alimentos en el período de referencia; más específicamente en el año 2007. En el anexo 8 se compendia el comportamiento de la producción, importación y exportación en Colombia, medido en toneladas métricas (TM), de algunos alimentos estratégicos durante los años 1987, 1997 y 2007.

Los alimentos seleccionados -que se podrían considerar alimentos trazadores de la disponibilidad alimentaria en Colombia- se integran en tres grupos:

- “Cereales (maíz y trigo) + papa”, ricos en carbohidratos y ampliamente consumidos en Colombia. En el caso del maíz y la papa, alimentos con fuerte arraigo en las cocinas y gustos de la población.
- “Leguminosas seleccionadas” (fríjoles secos y lentejas), también muy arraigadas en nuestras dietas y “proveedores baratos” de proteína.
- “Fuentes de proteína animal seleccionadas” (carne vacuna, leche fresca y huevos), que contienen proteínas de alto valor nutricional y cuyo consumo periódico se asocia a mejores capacidades económicas y de alimentación.

Al analizar el tema de la disponibilidad en la producción e importación de los citados alimentos es notorio que ambas se han incrementado en las dos décadas anteriores a 2007 (ver figura 7).

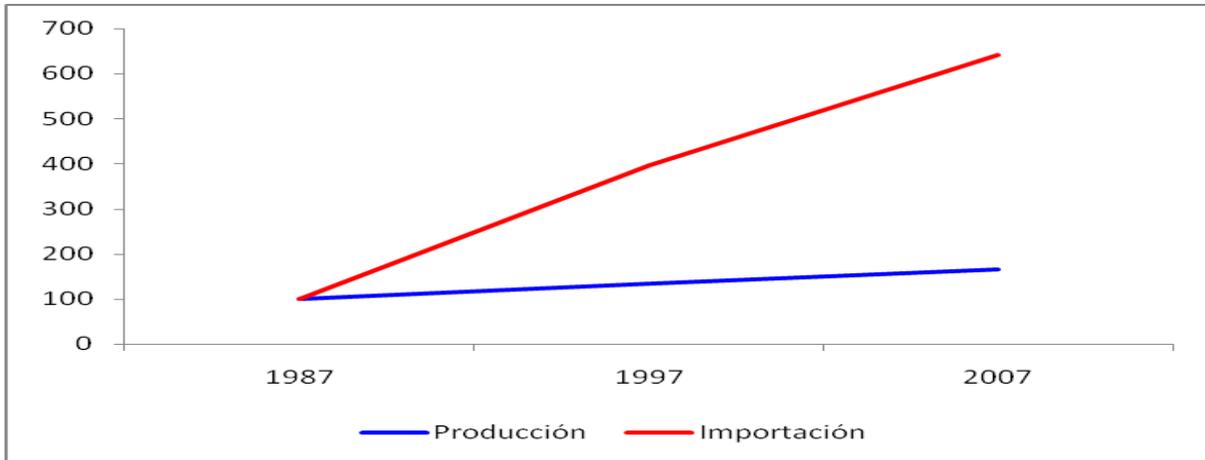
**Figura 7. Producción e importación del total de alimentos seleccionados en Colombia. 1987, 1997 y 2007 (en millones de TM)<sup>80</sup>.**



Como puede apreciarse, entre 1987 y 2007 la producción del total de estos alimentos se incrementó en un 65%, al pasar de 9.173.345 a 15.143.531 TM. Las importaciones, por su parte, ascendieron a 542% (773.078 a 4.710.432 TM). Si bien en términos globales ambas aumentaron, al mirar la forma como lo han hecho puede verse que las importaciones del conjunto de alimentos seleccionados ocurre de manera más *acelerada* (ver figura 8).

<sup>80</sup> Gráfica elaborada con base en datos procesados a partir de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>

**Figura 8. Ritmo de crecimiento de la producción e importación del total de alimentos seleccionados en Colombia. 1987, 1997 y 2007 (1987=100)<sup>81</sup>.**

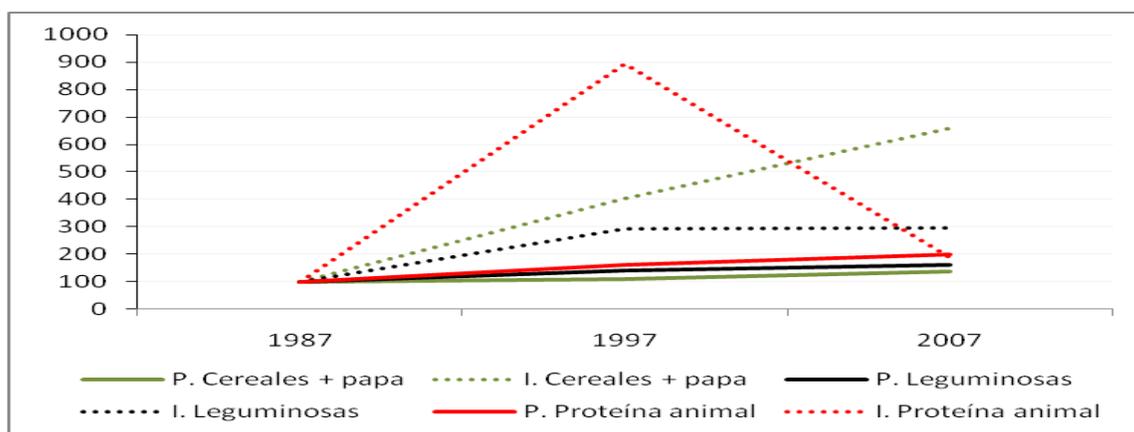


Lo anterior equivale a decir que si en 1987 por cada TM de alimento importado se producían en el país 12,5, en 2007 apenas se generaban 3,4 TM.

Visto por grupos de alimentos, tanto en los “Cereales + papa” como en las “Leguminosas seleccionadas” (es decir fuentes baratas de carbohidratos y proteínas y, por lo tanto, más accesibles para los hogares con escasos recursos), en términos constantes, el ritmo de importación ha crecido en mayor medida que el de producción (ver figura 9). Esto significa que en el ámbito interno dependemos cada vez más de la importación de estos alimentos.

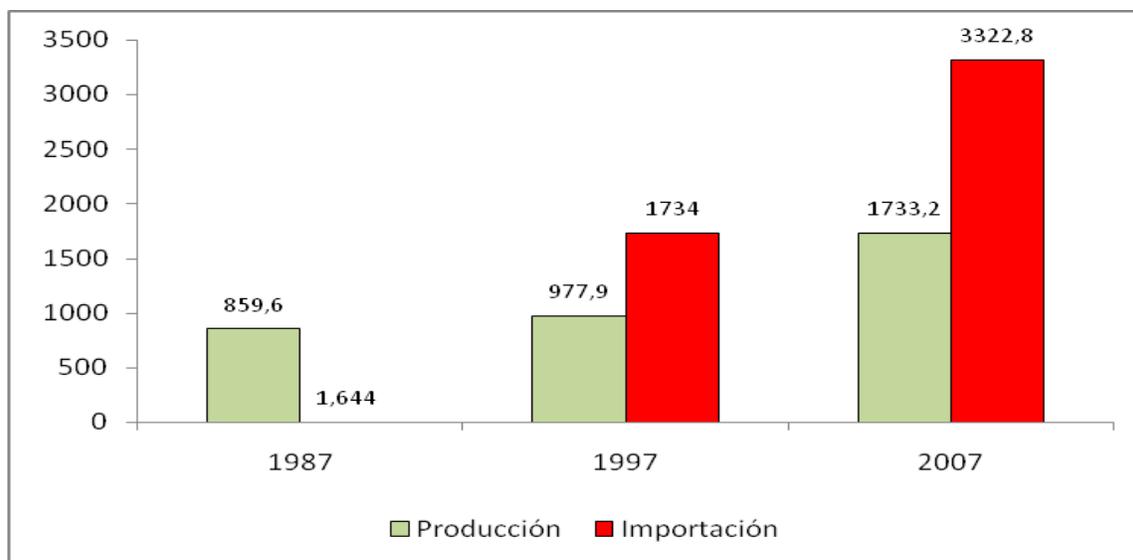
<sup>81</sup> Gráfica elaborada con base en datos procesados a partir de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>

**Figura 9. Ritmo de crecimiento de la producción e importación de los grupos de alimentos seleccionados (cereales + papa; leguminosas seleccionadas; fuentes de proteína animal seleccionadas) en Colombia. 1987, 1997 y 2007 (1987=100)<sup>82</sup>.**



De los cereales evaluados, el caso del maíz es el más preocupante (ver figura 10).

**Figura 10. Producción e importación de maíz en Colombia. 1987, 1997, 2007 (en miles de TM)<sup>83</sup>.**



A pesar de que es un alimento originario del continente y, por lo tanto, muy arraigado en nuestra cultura y economía rural, para efectos de asegurar la demanda en su consumo, Colombia depende de su importación. Esto significa que, en caso de serias restricciones en

<sup>82</sup> Gráfica elaborada con base en datos procesados a partir de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>

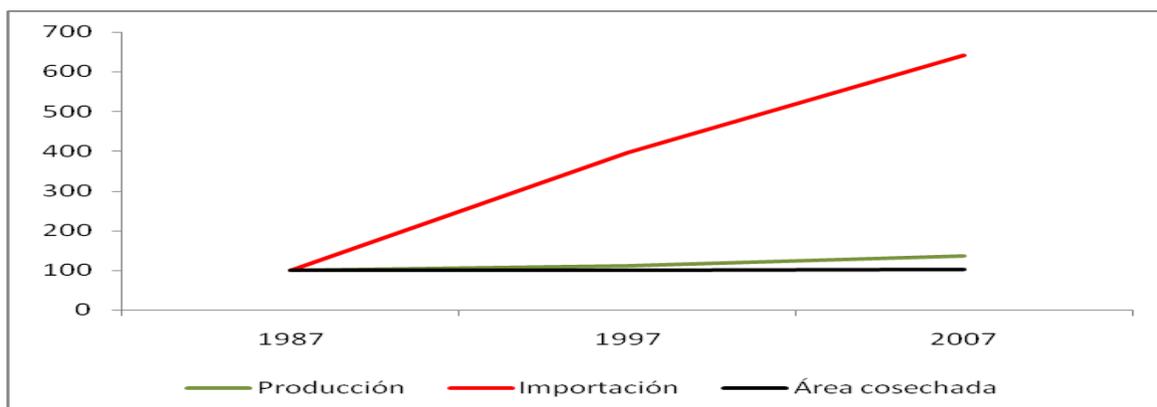
<sup>83</sup> Gráfica elaborada con base en datos procesados a partir de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>

los mercados internacionales de alimentos (amenaza constante dado las recurrencias de las crisis financieras y alimentarias), el acceso al maíz se haría imposible o a muy alto costo en la medida en que la producción interna, en estos momentos, no es suficiente para asegurar su disponibilidad.

En el caso de las fuentes de proteína animal (ver figura 9) la importación se ha desacelerado desde 1997, hecho asociado a unos mayores ritmos de producción interna (especialmente de carne vacuna). Esto, a su vez, se relaciona con la forma como se ha fomentado preferentemente dicho sector y explica también algunos de los conflictos de uso del suelo previamente enunciados.

La poca preeminencia dada a la producción de alimentos estratégicos para consumo interno queda también evidenciada en la figura 11. Allí se aprecia el ritmo de crecimiento de la producción e importación del total global de “Cereales seleccionado + papa” y “Leguminosas seleccionadas”, en comparación con el área cosechada de esos mismos productos en 1987, 1997 y 2007.

**Figura 11. Ritmo de crecimiento de la producción e importación global de cereales seleccionados + papa y leguminosas seleccionadas, y del área cosechada con esos productos en Colombia. 1987, 1997 y 2007 (1987=100)<sup>84</sup>.**



Nótese cómo el ritmo de incremento en el área cosechada con los alimentos indicados es prácticamente estático. Así, si entre 1987 y 2007 la producción aumentó en un 37,4% (5.137.835 y 7.064.198 TM, respectivamente) y la importación en un 542% (732.898 y 4.710.091 TM), el área cosechada apenas se expandió un 2% (1.307.450 y 1.333.749 hectáreas).

Independientemente de que los alimentos cosechados sean variedades mejoradas o resultado de mejores procesos de producción o tecnificación, que en principio explicarían el incremento en la producción, lo cierto es que se sigue empleando la misma superficie para generarlos. Esto es importante tenerlo en cuenta pues ya se ha dicho que uno de los

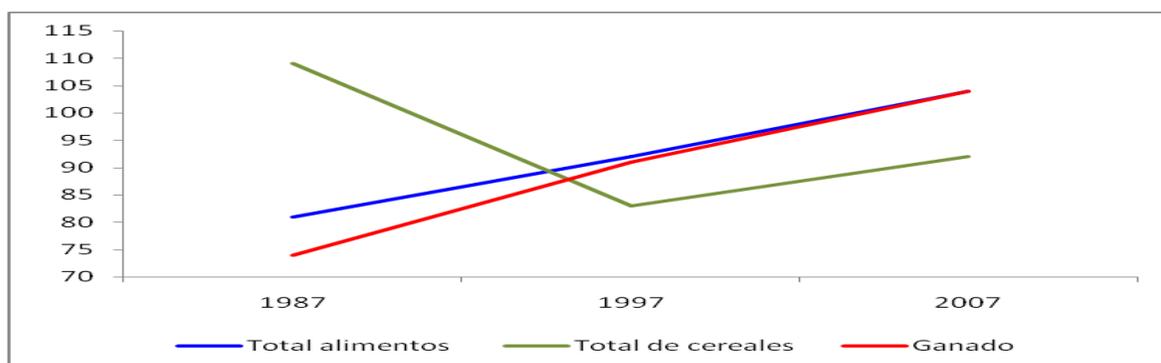
<sup>84</sup> Gráfica elaborada con base en datos procesados a partir de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=291&lang=es>

conflictos en el uso del suelo es que las tierras con vocación agrícola están siendo subutilizadas o han sido conquistadas por monocultivos o actividades ganaderas.

El hecho de que el ritmo de importación de los alimentos estratégicos supere con creces el de la producción interna, en un contexto de política económica y rural que fomenta los cultivos de agroexportación y la ganadería, significa que el Estado aún no realiza los esfuerzos suficientes para proteger a largo plazo la disponibilidad interna de alimentos y efectivizar, por ejemplo, reservas internas estratégicas. Estas son importantes para atenuar los efectos de crisis alimentarias de orden global, desastres naturales o antrópicos, disrupciones económicas (inflación de alimentos) y carencias alimentarias en determinadas zonas del país, entre otras amenazas.

Al analizar la forma como se expresa la producción interna de alimentos en términos de distribución per cápita, se encuentra que la producción de todos los cereales en el país es deficitaria al comparar el año 2007 con 1987 (antes de la apertura económica). Algo distinto se evidencia en la producción interna de todos los alimentos y el ganado en el país. De hecho, son similares las curvas de crecimiento, lo cual denota la influencia que la actividad ganadera ha tenido en las valoraciones globales de la productividad alimentaria en Colombia (ver figura 12).

**Figura 12. Índices de producción netos per cápita de todos los alimentos, el total de cereales, el total de cultivos y el total de ganado en Colombia. Años 1987, 1997 y 2007 (2004-2006=100)<sup>85</sup>.**



Con fundamento en lo anterior, es necesario hacer una aproximación a la disponibilidad de alimentos a nivel individual en 2007 y 2008, es decir, cómo se relaciona con los(as) titulares del DA vistos individualmente y no como parte de un colectivo. Primero que todo, se deben recordar cuáles son los requerimientos nutricionales de la población colombiana (ver cuadro 6).

<sup>85</sup> La curva presentada es de elaboración propia de la FAO. A diferencia de las mostradas en el texto hasta ahora, esta hace una lectura del total de alimentos, cereales y ganadería. Así mismo, el período que sirve para establecer el índice base no es 2007 sino 2004-2006. Fuente: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=612&lang=es#ancor>

**Cuadro 6. Recomendaciones nutricionales per cápita de la población colombiana según sexo y grupo etario (Energía: Kcal/per cápita/día; proteínas: g/per cápita/día)<sup>86</sup>.**

Grupo de edad	Niños/Hombres		Niñas/Mujeres	
	Energía	Proteínas	Energía	Proteínas
Menores de 6 meses	565	13	565	13
De 6 meses a 1 año	850	19.5	850	19.5
De 1 a 2 años	1150	20.5	1150	20.5
De 2 a 5 años	1523	26.7	1523	26.7
De 5 a 9 años	1812	36	1812	36
De 9 a 14 años	2270	48	2000	46
De 14 a 18 años	2835	58,5	2225	53
De 18 a 60 años	2900	65	2167	55
Más de 60 años	2400	65	1800	55
Mujeres Gestantes			2508	73
Mujeres Lactantes			2775	75

Infortunadamente, frente a estas recomendaciones, se presenta una situación de déficit en el país. Según el ICBF, en la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005, el 63,7% de las personas entre 2 y 64 años tenían, en el momento de la encuesta, deficiencias en la ingesta de energía expresada como *Kcal/persona/día*. Así las cosas, la ingesta promedio de energía para la población colombiana era de 1.758 Kcal/persona/día (2.019 en hombres y 1.511 en mujeres) (ICBF, 2006, p. 243). Eso sucedía al tiempo que, según la FAO, el suministro alimentario teórico promedio del país en 2005 equivalía a que cada persona pudiera tener una ingesta de 2.631 Kcal/día<sup>87</sup>.

Sobre las personas víctimas de desplazamiento forzado o de desastres naturales, o que hacen parte de la población carcelaria, no existe información en relación con este punto. Más aún, las entidades encargadas del tema alimentario o del apoyo a la población vulnerable o privada de la libertad no cuentan con información precisa acerca de cómo las

<sup>86</sup> Cuadro elaborado con base en datos suministrados por las respuestas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>87</sup> Ver: FAO. FAOSTAT (2011). <http://faostat.fao.org/site/609/DesktopDefault.aspx?PageID=609#ancor>. Para el año 2007 el suministro alimentario equivalió a 2.684 Kcal/persona día.

ayudas alimentarias modificaron las carencias nutricionales de los(as) afectados(as) o compensaron las restricciones en la disponibilidad de alimentos.

En el caso de los(as) desplazados(as), a partir de estudios aproximativos de 2005, se ha podido identificar que al menos el 87% de los hogares en dicha condición se encontraban en situación de inseguridad alimentaria (PMA, 2005, p. 41). En 2008, en el marco del “Proceso de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada”, se reportó que el 59% de las personas inscritas en el Registro Único de Desplazamiento de Población Desplazada (RUPD) había declarado presentar “algún síntoma de alimentación insuficiente” durante el período de la encuesta (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008, p. 14).

Por su parte, otro estudio encontró que el 75% de la población desplazada económicamente activa, laboraba antes del desplazamiento en actividades agropecuarias (PMA, 2003, p. 11), lo cual significa que intervenían en la provisión de alimentos de sus propias comunidades, familias y del resto del país. El hecho de que hayan sido alejadas de sus medios de sustento y de la actividad económica que les permitía el abastecimiento alimentario, ha influido en que este grupo poblacional se encuentre en situación de hambre e inseguridad alimentaria, como se infiere de las cifras previamente expuestas.

Respecto de la población carcelaria (personas adultas) o en reeducación (menores), los alimentos disponibles son en gran medida aquellos que suministran, precisamente, las instituciones encargadas de su vigilancia y cuidado. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) reportó que en 2007 y 2008 el 100% de los recintos a su cargo, tanto para población masculina como femenina, estaban en la capacidad de ofrecer dietas especiales, y que el 10% de toda la población masculina reclusa las recibía. En el caso de las mujeres, la proporción fue similar, con un 9,9%<sup>88</sup>.

Si bien no se dispone de información rigurosa sobre la situación alimentaria de las personas adultas privadas de su libertad en 2007 y 2008, es importante indicar que la propia Corte Constitucional, en su Sentencia T-718 (1999), le ha recordado al Estado que el hambre es una forma de tortura. Al respecto, ha dicho que:

*“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”.*

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas de Aplicación General/Alimentación.

*“[El Estado] tiene la obligación de brindar a los internos una alimentación suficiente y adecuada, [y que] cuando incumple con dicho deber desconoce indiscutiblemente la dignidad humana y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los reclusos”.*

<sup>88</sup> Respuesta del INPEC al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

Con anterioridad, al pronunciarse sobre el mínimo vital de la población carcelaria, la Corte hizo énfasis en la Sentencia T-714 (1996) en cuanto a que dicha alimentación debe responder “(...) en cantidad y calidad, a prescripciones dietéticas o de higiene que garanticen, al menos, sus necesidades básicas de nutrición”.

Al respecto, no sobra recordar que uno de los deberes del Estado es tener y suministrar información actualizada y rigurosa sobre las condiciones alimentarias de la población carcelaria, asegurar un suministro suficiente de alimentos y garantizar sus condiciones de salubridad.

**“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”.**

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Punto 37.

En lo que concierne a los(as) menores de edad privados de la libertad, según lo reportado por el ICBF (ver cuadro 7)<sup>89</sup>, los alimentos puestos a su disposición permitieron que el ingreso energético promedio de los niños entre nueve y 14 años fuera de 1.947 Kcal/persona/día, y el de las niñas de 1.880 Kcal/persona/día. En el rango etario de 15 a 18 años las cifras fueron de 2.835 y 2.226, respectivamente.

El suministro proteico fue de 58,4 y 56,5 g/persona/día para niños y niñas entre nueve y 14 años; y de 85,1 y 66,8 g/persona/día para hombres y mujeres que tenían entre 15 y 18 años.

**Cuadro 7. Suministro per cápita día de energía (Kcal/persona/día) y proteínas (g/persona/día) en menores de edad privados de su libertad. Años 2007 y 2008<sup>90</sup>.**

Grupo de edad	Niños		Niñas	
	Kcalorías (Kcal/per cápita/día)	Proteínas (Gramos/per cápita/día)	Kcalorías (Kcal/per cápita/día)	Proteínas (Gramos/per cápita/día)
De 9 a 14 años	1.947	58,4	1.880	56,4
De 15 a 18 años	2.835	85,1	2.225	66,8

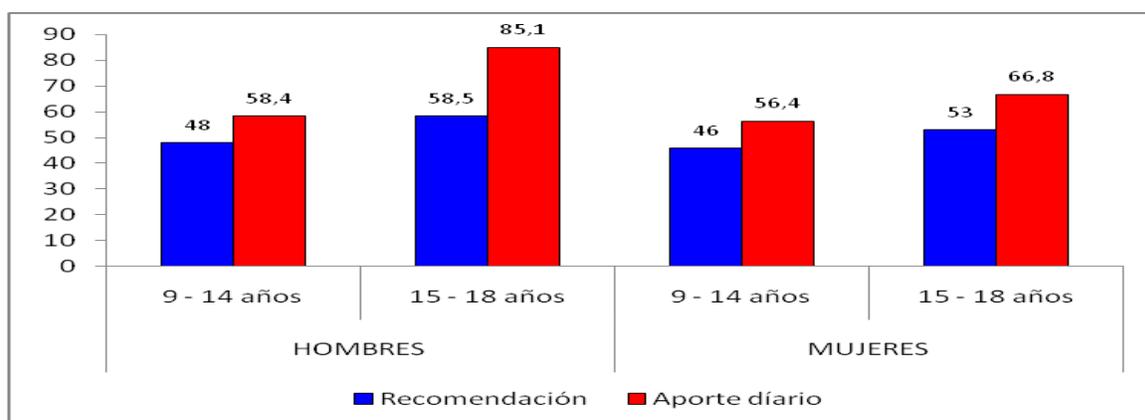
Al comparar estos datos con las recomendaciones nutricionales dadas por el ICBF, se puede constatar que el suministro de proteínas de los(as) menores de edad privados de la libertad supera los valores de referencia (figura 13), mientras que en el suministro

<sup>89</sup> Respuesta del ICBF al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

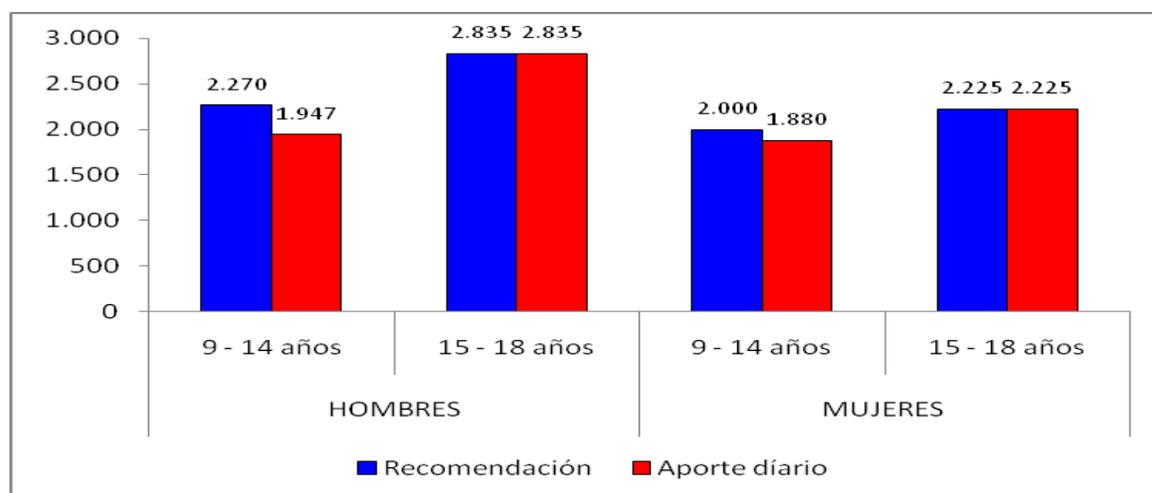
<sup>90</sup> Cuadro elaborado con base en datos de: Respuesta del ICBF al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

energético existen deficiencias en el grupo etario de nueve a 14 años, para ambos sexos (14 y 6% menos, respectivamente), pues están por debajo de las recomendaciones nutricionales establecidas (figura 14).

**Figura 13. Suministro proteínico a menores de edad privados de su libertad en Colombia. Años 2007 y 2008 (en g/persona/día)<sup>91</sup>.**



**Figura 14. Suministro energético a menores de edad privados de su libertad en Colombia. Años 2007 y 2008 (en Kcal/persona/día)<sup>92</sup>.**



En este sentido, con base en la citada información, es importante que las instituciones encargadas de vigilar y cuidar a los menores de edad privados de la libertad adelanten los esfuerzos necesarios para que su alimentación cumpla con todos los requerimientos nutricionales, en condiciones de dignidad y salubridad. Esta garantía debe extenderse a los

<sup>91</sup> Gráfica elaborada con base en datos de: Respuesta del ICBF al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>92</sup> Gráfica elaborada con base en datos de: Respuesta del ICBF al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

hijos e hijas de las personas privadas de la libertad que no tienen capacidad para asegurar la alimentación de sus familias.

El Estado debe adoptar acciones estructurales para mejorar la situación alimentaria de la población desplazada y carcelaria así como de los niños y niñas recluidos en centros de reeducación. Una vigilancia permanente de su situación nutricional con datos actualizados y disponibles a la opinión pública, al igual que la intervención pronta sobre las causas determinantes de la inseguridad alimentaria, debe constituirse en una tarea impostergable por parte de las instituciones concernidas.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Salud y protección Social; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Instituciones de apoyo: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Implementación: inmediata

En los años 2007 y 2008, el SENA acompañó varias iniciativas que buscaban mejorar el acceso a tecnologías apropiadas para la producción y acceso a los alimentos por parte de los(as) pequeños(as) productores(as) rurales. Así, en 2007 un total de 162.150 personas se benefició con dichas acciones, cifra que aumentó a 211.680 un año después. De esta población, las mujeres participantes lo fueron en un 50,5% y un 51,6%, respectivamente<sup>93</sup>.

Estos acompañamientos por parte del Estado son importantes, pues propician mejores condiciones para la disponibilidad y acceso a los alimentos en los medios rurales y urbanos que se benefician de los excedentes alimentarios o de los circuitos económicos generados por el pequeño campesinado. Sin embargo, se trata un esfuerzo que apenas da sus primeros frutos, si se tiene en cuenta que en los años 2007 y 2008 la población total económicamente activa en actividades agrícolas era de 3.568.000 y 3.559.000 personas, aproximadamente<sup>94</sup>. Es decir, en 2007 y 2008 apenas el 4,5% y 5,9% de la población agrícola activa se benefició de estas iniciativas.

Una mayor cobertura de las capacitaciones y acompañamientos liderados por el Estado para hacer que la población rural cuente con tecnologías apropiadas, no costosas/riesgosas económica ni ambientalmente, es fundamental para ampliar la disponibilidad interna de alimentos con base en la tradición de diversidad productiva y en consonancia con una política alimentaria, rural y económica que respete los derechos de las personas en campos y ciudades.

<sup>93</sup> Respuesta del SENA al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

<sup>94</sup> <http://faostat.fao.org/site/550/DesktopDefault.aspx?PageID=550#ancor>

El Estado debe implementar mayores acciones de acompañamiento al sector productor de alimentos destinados al consumo interno, especialmente mediante la promoción de tecnologías baratas y sustentables económica y ambientalmente. Dichas medidas deben acompañarse con la destinación de recursos para el apoyo de iniciativas comunitarias vinculadas a la producción y transformación de alimentos por parte de los(as) pequeños(as) productores(as) rurales, de tal suerte que la disponibilidad de alimentos se mejore en los medios rurales y urbanos.

Instituciones dinamizadoras: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Colombiano Agropecuario; y Servicio Nacional de Aprendizaje.

Instituciones de apoyo: Ministerio de Educación; y Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Implementación: progresiva, con acciones iniciales dirigidas al fomento de la pequeña producción rural con base en métodos productivos sustentables y de bajo costo.

## 2. ACCESIBILIDAD

Para que el DA se concrete no basta con tener una disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos. Las personas y las comunidades deben poder acceder a ellos sin que se limite el goce de otros derechos.

Obviamente, las personas y poblaciones que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza ven mermadas sus posibilidades de acceso alimentario para así garantizar el DA en forma suficiente, oportuna y digna.

Como puede verse en la figura 15, en 2008 al menos el 42% de la población colombiana se encontraba en situación de pobreza (18.135.772 personas) y otro 16,4% en pobreza extrema (7.090.080 personas), es decir, 25.225.852 colombianos y colombianas (58,4% del total de la población) tenían serias restricciones económicas (DNP. 2010).

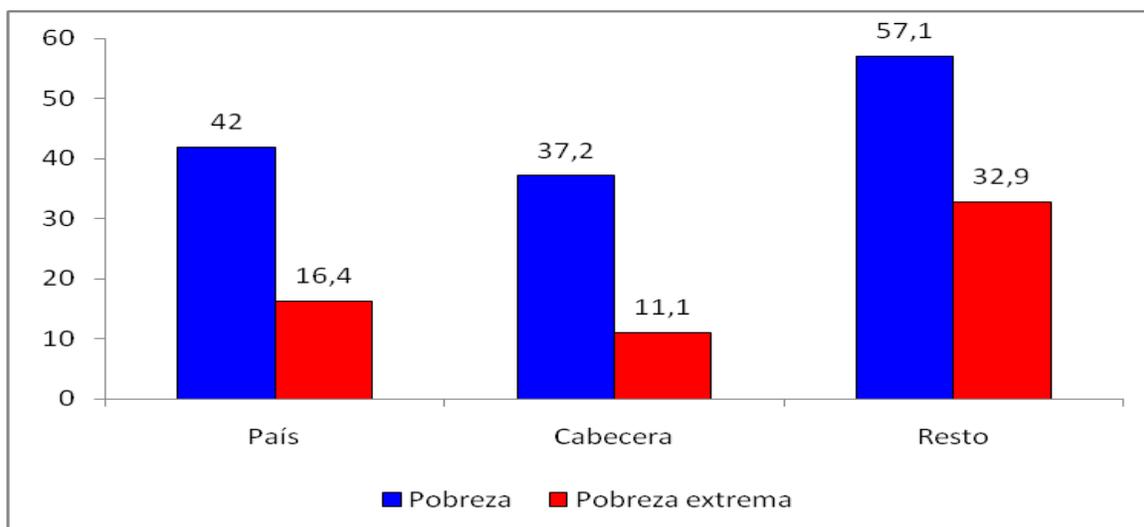
Esta grave situación es aún mayor en las zonas no pertenecientes a cabeceras municipales, en donde la magnitud total del fenómeno afectó al 90% de su población (9.441.726 personas).

En uno y otro caso, como se mencionó, las restricciones económicas ligadas a la pobreza y pobreza extrema se asocian con serias limitaciones del DA. La misma definición adoptada por el DNP (2011) en cuanto a esos criterios de medición lo explicita:

*“Un hogar en pobreza extrema es aquel que no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta de alimentos que le garantice los requerimientos calóricos diarios, según recomendaciones y estándares internacionales (...)*

Un hogar en pobreza es aquel que no tiene un ingreso suficiente para cubrir la canasta de alimentos y otras necesidades básicas (gastos en salud, educación, vestuario, etc.)” (p. 2).

**Figura 15. Pobreza y pobreza extrema en Colombia. Año 2008 (en porcentaje)<sup>95</sup>.**



En términos monetarios, los valores del ingreso que delimitaron la línea de pobreza y de pobreza extrema a nivel nacional en 2008 fueron de 174.753 y 80.197 pesos/persona/mes, respectivamente. Si tenemos en cuenta que el ingreso real per cápita mensual de los hogares en el país fue en promedio durante ese año de 308.854 pesos (DNP, 2010)<sup>96</sup>, se hace notorio que el “colchón” de ingreso por encima de la línea de pobreza o de pobreza extrema en el país es muy escaso, lo cual denota lo frágiles que son las economías de los hogares colombianos. En relación con este grave problema de pobreza y amenazas asociadas al acceso a los alimentos, la cobertura de beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria en 2008 se caracterizó por estar enfocada en la primera infancia, la niñez y la adolescencia, y los adultos mayores (ver cuadro 1). Así, en ese año hubo 2.944.909 personas en primera infancia beneficiadas, 3.705.493 niños(as) y adolescentes, y 381.233 adultos(as) mayores. Los recursos económicos destinados a estos apoyos fueron, en conjunto, cercanos a los 1.023.848.800.000 de pesos, lo que equivale a 530.216.882 USD de 2011; es decir, apenas el 0,2% del PIB de 2008<sup>97</sup>. En el caso específico del Programa de Alimentación Escolar, mediante el cual los(as) matriculados(as) en centros educativos públicos de estratos 1 y 2 reciben entre un 20 y 30% de sus necesidades

<sup>95</sup> Gráfica elaborada con base en datos de: DNP. *Cifras de pobreza. “Incidencia de la pobreza por Ingresos y Coeficiente de Gini 2002-2010 (nueva metodología)”*. Cuadros en formato Excel disponibles en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/Educaci%C3%B3nculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Promoci%C3%B3ndelaequidadyreducci%C3%B3ndelapobreza.aspx> [Consulta: 8/X/2011]

<sup>96</sup> Valores en pesos equivalente de 2010.

<sup>97</sup> PIB de 2008 a precios actuales (2011): 244.645.672.495 USD. Ver: Banco Mundial. (2011). Datos Colombia. PIB (US\$ a precios actuales). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> [Consulta: 8/X/2011].

calóricas diarias, en 2008 fueron beneficiados 3.893.056 niños y niñas, lo cual representa un 100,4% de la meta esperada. Cabe señalar que en el mismo año, 240.416 niños y niñas desplazados fueron beneficiarios de dicho programa (SIGOB, 2011). Los datos mencionados señalan que si bien el Estado ha venido cumpliendo con algunas de sus metas relacionadas con la cobertura de personas beneficiadas con programas de complementación o apoyo alimentario, estas aún son insuficientes para cobijar al grueso de la población que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema.

La pobreza, como causa del hambre, debe ser combatida con todos los recursos disponibles por parte del Estado. Mientras se desarrollan y consolidan los cambios estructurales necesarios para ello, los programas y acciones de provisión alimentaria deben aumentar su cobertura y atender las necesidades nutricionales de las personas beneficiadas. Un particular énfasis debe darse al hecho de que las medidas asistenciales deben acompañarse de cambios estructurales, con la finalidad de romper las relaciones de dependencia que puedan ser generadas en las poblaciones más vulnerables.

Instituciones responsables: Congreso de la República; Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.

Instituciones de apoyo: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Implementación: progresiva, con acciones iniciales dirigidas a ampliar la cobertura de los programas de atención a población en situación de pobreza, pobreza extrema o con otras vulnerabilidades.

Ahora bien, otro aspecto relacionado con el acceso a los alimentos es, precisamente, cómo se ha facilitado al sector agropecuario el reconocimiento de créditos, especialmente los dirigidos a los(as) pequeños(as) productores(as) de alimentos.

En esta materia, el país carece de información detallada. Se sabe que en 2008, en el contexto del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), el Estado entregó a los productores agrícolas 500.000 millones de pesos, que fue el monto total de lo presupuestado para ese año. Sin embargo, según el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB), en 2008 AIS apalancó 511.031 millones de pesos para el componente de “Apoyos a la competitividad”, que se supone está destinado a apoyar a cultivadores de productos sensibles a la competencia internacional como el maíz, sorgo, arroz, cebada, trigo, soya y frijol (SIGOB, 2011a). La cifra obviamente supera el total de montos del programa que, como se supo después, no se enfocó primordialmente en pequeños(as) campesinos(as), sino en grandes productores agrícolas y propietarios de tierras dedicados a actividades agroindustriales, algunas no estratégicas para el DA.

Esta inequidad en el otorgamiento de recursos al sector agrícola se vio también en otro componente de AIS, denominado “Incentivo a la Capitalización Rural”, del que los grandes

productores se beneficiaron del 74% del dinero entregado por el programa en 2008 (El Tiempo, 2011).

Así las cosas, el acceso a recursos crediticios por parte de los(as) pequeños(as) productores(as) de alimentos se ha enfrentado a dos graves obstáculos. Por un lado, a la falta de apoyo, respetando su autonomía y vocaciones productivas; y por otro, a los escasos recursos destinados al pequeño y mediano campesinado, pues la mayoría de los apoyos gubernamentales han sido otorgados preferentemente a aquellos que se encuentran asociados a alguna de las cadenas agroexportadoras impulsadas por el Estado o, durante muy breve tiempo, a sectores considerados en riesgo frente a la competencia internacional<sup>98</sup>.

El acceso a los alimentos también está vinculado al acceso a la tierra; más aún para las pequeñas y medianas economías rurales, las cuales basan su propio sustento en el trabajo que emplean transformando ese recurso productivo.

Con base en revisiones hechas a estudios de varios investigadores y citadas por Kalmanovitz y López (2006), el índice Gini de concentración de la tierra oscilaría entre 0,80 y 0,88, para un período amplio de análisis que abarca los años 1996 - 2004 (pp. 321-333). Valoraciones más recientes indican que en 2009 la gran propiedad concentraba el 52,2% de la superficie rural, correspondía únicamente al 0,86% del total de predios y pertenecían apenas al 1,15% del total de poseedores. Así, el índice Gini de concentración de la tierra en Colombia fue de 0,85 (PNUD, 2011, pp. 203, 205), un valor realmente preocupante al considerar las restricciones casi insalvables que tiene la población rural para acceder a la tierra y mantener niveles óptimos de producción de alimentos para sí y el resto de la sociedad.

Este fenómeno de concentración de la tierra se potencia, además, con una amenaza global que se cierne sobre las poblaciones rurales: el denominado “acaparamiento de tierras” (Land Grabbing en inglés). Este acaparamiento se relaciona tanto con procesos internos de fuerte concentración, particularmente dirigidos por el sector agroindustrial y financiero local, como con la penetración de actores e intereses individuales, estatales, corporativos y/o transnacionales foráneos. Aun cuando en este momento se desconoce la real magnitud del fenómeno en Colombia, ya existen serios indicios de que se han presentado fenómenos de acaparamiento que agravan la problemática de la tierra en el país, por ejemplo, sub fraccionando compañías o generando empresas de bolsillo<sup>99</sup>.

Aunado a la creciente y preocupante concentración de la tierra se asocia la problemática del desplazamiento interno por el conflicto armado y social.

Para la estatal Acción Social (2011), hasta el momento ha habido 3.700.381 colombianos(as) desplazados(as). Un dato distinto, 5.195.620 personas entre 1985 a 2010,

<sup>98</sup> Para el mencionado caso de los “Apoyos a la competitividad”, eran créditos concebidos para un periodo máximo de seis años.

<sup>99</sup> Ver: (Portafolio, 2009)

fue reportado por la independiente Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) en un informe de este año (2011b, p. 8) Aunque persiste la discusión sobre la diferencia en las cifras, lo cierto es que incluso las estadísticas presentadas por Acción Social dan cuenta de una grave tragedia nacional.

El desplazamiento ha tenido como consecuencia la pérdida de acceso a sus tierras para millones de personas en el país. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011), 6.636.195 hectáreas fueron abandonadas o despojadas a 434.100 familias entre 1980 y mediados de 2010. Esa extensión de tierra es equivalente al 15,4% de la superficie agropecuaria del país y, de ellas, apenas el 7,46% (495.493) se habían recuperado a mediados de 2010. (pp. 8, 11, 42)

Del total de personas desplazadas, el 42,1% poseía tierras, el 46,9% cultivos y el 70,8% ganado u otros animales. (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, p. 4) Para la Comisión de Seguimiento (2011), con base en los estudios y encuestas realizadas, la mayoría de la tierras abandonadas o despojadas era de calidad aceptable o buena, y cerca de 1.563.759 hectáreas del total de tierras perdidas era superficie cultivada en el momento del desplazamiento (pp. 13, 21). Los productos que con mayor frecuencia cosechaban eran en su mayoría claves para la alimentación de las propias familias o del país: yuca, plátano, maíz, ñame, arroz, frijón, aguacate, tomate, banano, chontaduro, papa y piña. Otros pocos eran cultivos de otro uso o alimentarios marginales: café, caña panelera, cacao, ajonjolí, tabaco y coco (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, p. 23). En lo referente a los animales abandonados o perdidos, la mayoría fueron aves y ganado bovino, importantes también para la alimentación (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, p. 25).

Los datos anteriores muestran cuán impactante es dicho fenómeno para el DA del país y de la población directamente afectada por el desplazamiento. Esto, en razón de que no sólo se afecta la disponibilidad de alimentos en Colombia, sino el acceso directo que a ellos tenían las víctimas.

Infortunadamente, no existen datos tan detallados para 2007 y 2008, que son los años objeto de este informe. Se conoce que en 2008 el número de personas desplazadas fue de

**“Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 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:**

- A. Alimentos esenciales y agua potable**
- B. Alojamiento y vivienda básicos**
- C. Vestido adecuado; y**
- D. Servicios médicos y de saneamiento esenciales”.**

*Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”.*

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.  
Principio 18

380.863, un 24,4% más que en 2007 cuando fueron expulsados(as) de sus territorios 305.966 colombianos y colombianas (CODHES, 2011a)<sup>100</sup>. En esos mismos años, según el SIGOB (2011c), se acompañaron en procesos de retorno o reubicación 6.368 y 3.215 hogares, respectivamente, sin alcanzar la meta establecida por el Estado consistente en retornar o reubicar 8.000 familias por año.

Frente a la magnitud del problema, no fue suficiente la respuesta estatal. En efecto, en 2007 los hogares desplazados (sin importar el momento del desplazamiento) que recibieron atención humanitaria fueron 52.731, es decir, apenas un 8,6% del total de hogares desplazados (610.094) en el período 1998-2007, o un 25% del total de hogares desplazados en el trienio 2005-2007 (210.368). En 2008, los hogares atendidos fueron 131.829, equivalentes al 19% del total de hogares desplazados (684.239) en el período 1998-2008, y el 59% del trienio 2006-2008 (222.191)<sup>101</sup>.

En lo que tiene que ver con la Atención Humanitaria de Emergencia dada a hogares nuevos desplazados, en 2007 y 2008 se atendieron 37.045 y 39.818, respectivamente. Esto equivale a 46,3 y 53,7% de los nuevos hogares desplazados en esos mismos años<sup>102</sup>. Además, según Acción Social, en 2007 un total de 85.976 colombianos y colombianas que hacían parte de población desplazada y otras personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, de los que la mitad eran mujeres, se beneficiaron de programas de restablecimiento económico asociados a modalidades como “Alimentos por Trabajo” y “Alimentos por Capacitación”. Un año después, la cifra fue de 114.490 personas, 73.156 de ellas mujeres<sup>103</sup>.

De estas cifras se puede concluir que una significativa parte de la población desplazada en 2007 y 2008 no accedió a las atenciones humanitarias debidas, las cuales significaban un importante mecanismo de acceder a los alimentos, incluso único para muchas familias.

---

<sup>100</sup> Para Acción Social, los datos de esos años son 332.047 en 2007 y 288.287 en 2008. Ver: Acción Social, 2011.

<sup>101</sup> Cálculos realizados con base en datos del SIGOB y Acción Social. Al respecto se puede consultar las siguientes páginas electrónicas: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=623>; y, <http://www.accionsocial.gov.co/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx>

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> Respuesta de Acción Social al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

El Estado colombiano debe adoptar acciones contundentes que corrijan la alta concentración existente de la tierra y recursos del sector rural. Los(as) pequeños(as) y medianos(as) productores(as) rurales deben contar con mayores posibilidades de acceso a créditos y tierras con estrategias de acompañamiento y protección de su actividad económica y tenencia. En el caso de la población desplazada y demás víctimas del conflicto interno, debe vigilarse que se cumpla la legislación vigente para la restitución de tierras y genere los impactos esperados, protegiéndolas de dinámicas económicas que en su territorio propicien la pérdida posterior de sus bienes (proyectos extractivistas o de infraestructura, monocultivos, extranjerización de la tierra y recursos asociados, por ejemplo).

Instituciones responsables: Congreso de la República; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Instituciones de apoyo: Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Implementación: inmediata.

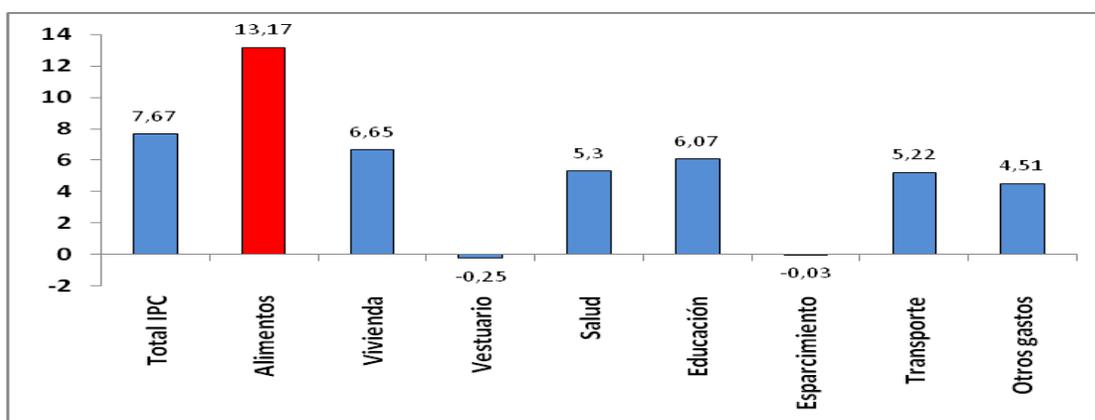
Otro factor limitante del acceso a los alimentos es la inflación, en razón de que el encarecimiento de los bienes y servicios reduce la capacidad adquisitiva de los hogares y afecta la compra de alimentos. Tal fenómeno perjudica con mayor severidad a las poblaciones más vulnerables, como lo ejemplificó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2008b) cuando relacionó el alto precio de los alimentos en 2008 con el agravamiento de la situación alimentaria de esa población en 2008 (p. 13).

En las zonas rurales los incrementos inflacionarios se asocian también con el aumento en el precio de los insumos productivos y los costos de transporte, lo cual perjudica de manera directa a los(as) pequeños y medianos(as) productores(as), en la medida en que la venta de sus productos, sometidos a cadenas de intermediación, no suele compensar aquellos gastos.

Así, en 2008, la inflación fue de 7,67%, cifra muy por encima de la meta/rango esperado para el año (3,5 - 4,5%), y del valor registrado doce meses antes (5,69%). El principal elemento determinante del incremento inflacionario en 2008 fue el aumento en el precio de los alimentos, cuya participación porcentual en la aceleración total de la inflación entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008 fue del 78,4% (Banco de la República, 2009, pp. 17, 18).

Comparado de manera independiente con otros sectores (ver figura 16), en 2008 la variación total del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los alimentos fue la mayor de todas. Superó la variación ponderada total del IPC en ese año (DANE, 2008b).

**Figura 16. Variación total del IPC en 2008 por grupos de bienes y servicios (en porcentaje)<sup>104</sup>.**



Según el Banco de la República (2009), las razones que explicaron el encarecimiento de los alimentos y su influjo en la cifras de inflación de 2008 fueron: (i) la devaluación del peso frente al dólar y los subsecuentes altos costos en la importación de trigo y maíz; (ii) el aumento en el precio del petróleo, los insumos agrícolas y el transporte; y (iii) la poca oferta de frutas y verduras (pp. 23, 24). Más allá de los factores de índole internacional (altos costos del petróleo y sus derivados), es notorio que el incremento en el precio de los alimentos y la correlativa dificultad a la que se exponen los(as) titulares del DA para acceder a ellos, está asociada con aspectos vinculados con la desprotección del sector agrícola y de la producción interna de alimentos estratégicos (cereales). Sin duda, más allá de las razones de tipo económico, la sociedad colombiana exige un mayor compromiso de los distintos gobiernos para con el sector agrícola y, especialmente, con los(as) productores(as) internos(as) de alimentos. La protección de la producción interna de alimentos, especialmente la generada por los(as) pequeños(as) productores(as), es un mecanismo amortiguador de crisis globales o nacionales asociadas al aumento de precio de los alimentos.

En un contexto de permanentes crisis alimentarias, el país no debe seguir expuesto a que los vaivenes del mercado alimentario o de los bienes que influyen sobre la producción de los mismos, termine siempre afectando a las poblaciones más necesitadas. Cabe solamente mencionar que acerca del influjo negativo de la variación de precios de los alimentos sobre el DA la FAO (2006) ha comentado:

*“El traspaso de las variaciones de los precios internacionales de los alimentos al plano de los mercados locales puede tener consecuencias negativas en la población pobre, sobre todo si ésta se ve obligada a vender sus activos productivos para adquirir alimentos cuando los precios de los alimentos se disparan y ponen en peligro su capacidad de generar ingresos, que suele ser escasa (...) Cabría sostener*

<sup>104</sup> Gráfica elaborada con base en datos de: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2008b). *Variación mensual del IPC, por grupos de bienes y servicios / 2006 – 2008*. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=348&Itemid=76](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=348&Itemid=76)

*que un Estado que permite esto ha desatendido su obligación de proteger el derecho a la alimentación de su población frente a la actuación de otras empresas o particulares” (p. 11)*

El Estado colombiano debe adoptar medidas permanentes de control al precio de los alimentos, de tal suerte que se proteja el acceso por parte de la población y la seguridad alimentaria de la misma. De igual modo, debe implementar estrategias de contención de la volatilidad de los precios internacionales de alimentos, basadas en una mayor protección de la producción interna.

Instituciones responsables: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Superintendencia de Industria y Comercio.

Instituciones de apoyo: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

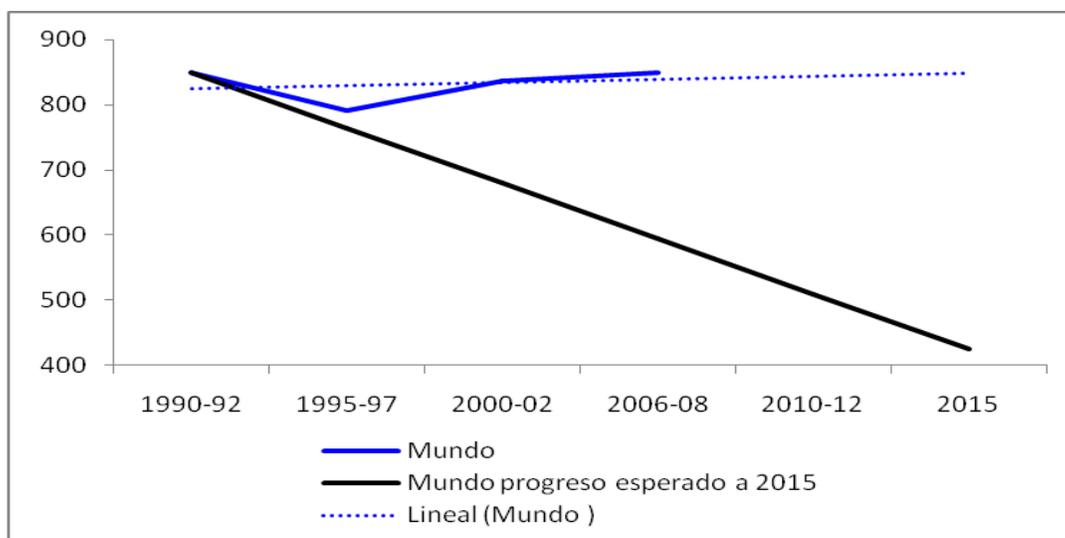
Implementación: inmediata.

### **3. USO Y UTILIZACIÓN BIOLÓGICA**

En términos del uso y utilización biológica de los alimentos, componente importante del DA, Colombia tiene varios problemas por resolver. Valga recordar que el adecuado uso y aprovechamiento biológico de los alimentos resulta de las reales posibilidades que tienen las personas, hogares y la sociedad en su conjunto, de concretar su alimentación en un medio ambiente que garantice óptimas condiciones de salubridad y potencien o faciliten dicho aprovechamiento.

La combinación de un oportuno y adecuado acceso a los alimentos y sus nutrientes, junto al óptimo uso y utilización biológica de los mismos, determina en última instancia la ausencia o presencia de hambre y de su conexas morbilidad y mortalidad. Infortunadamente el hambre aumenta a nivel mundial, de tal suerte que es prácticamente imposible que se cumpla la meta acordada en la Cumbre Mundial de la Alimentación llevada a cabo en Roma en 1996 (CMA-1996), cuando todos los Estados se comprometieron a reducir para el 2015 el número de personas subnutridas que había en 1990. En efecto, como la figura 17 lo permite ver, la tendencia de crecimiento actual del hambre (expuesta en azul, con proyección lineal punteada con el mismo color), diverge del comportamiento esperado conforme a lo acordado en la CMA-1996 (línea continua negra).

**Figura 17. Crecimiento de la subnutrición y meta esperada de subnutrición (según la CMA-1996) en el mundo, en el período 1990/92 a 2015 (en millones de personas)<sup>105</sup>.**



Como lo muestra el cuadro 8, en el período 1995-1997 a 2006-2008 sólo América Latina y el Caribe presentaron un decrecimiento del hambre, al contrario de lo ocurrido en el resto de continentes, el total de países en vías de desarrollo (PVD) y el mundo visto en su conjunto.

**Cuadro 8. Número total de personas subnutridas en el mundo, conjunto de PVD, África, Asia, Oceanía, América Latina y el Caribe, y Colombia. Años 1995-97; 2000-02; 2006-08 (en millones)<sup>106</sup>.**

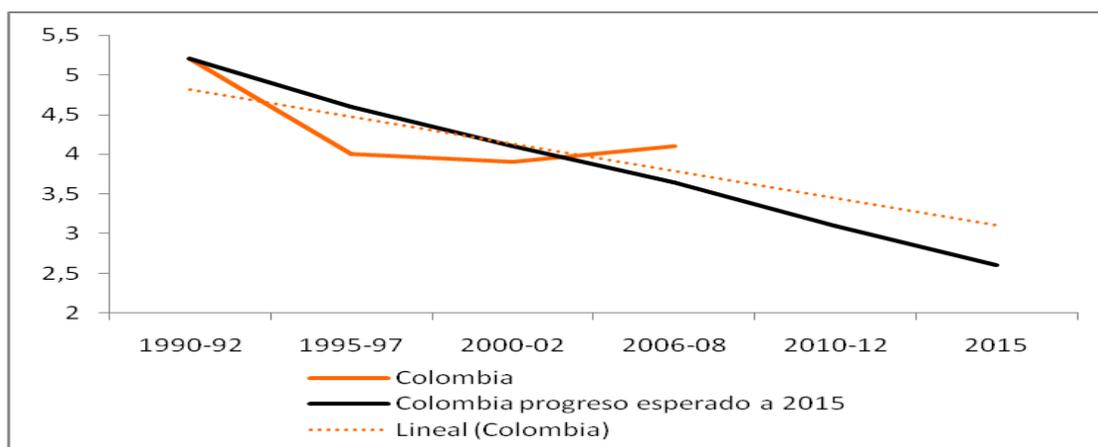
	1995-97	2000-02	2006-08	Variación porcentual entre 1995-97 y 2006-08
<b>Mundo</b>	791,5	836,2	850	↑ 7,4
<b>PVD</b>	774	820,8	839,4	↑ 8,4
<b>África</b>	193,6	203,3	223,6	↑ 15,4
<b>Asia</b>	526,2	565,7	567,8	↑ 7,9
<b>Oceanía</b>	0,8	0,8	1	↑ 25
<b>América Latina y el Caribe</b>	53,4	50,8	47	↓ 11,9
<b>Colombia</b>	4	3,9	4,1	↑ 2,5

<sup>105</sup> Gráfica elaborada con base en datos de: FAO. (2011). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. Roma. pp: 50-51.

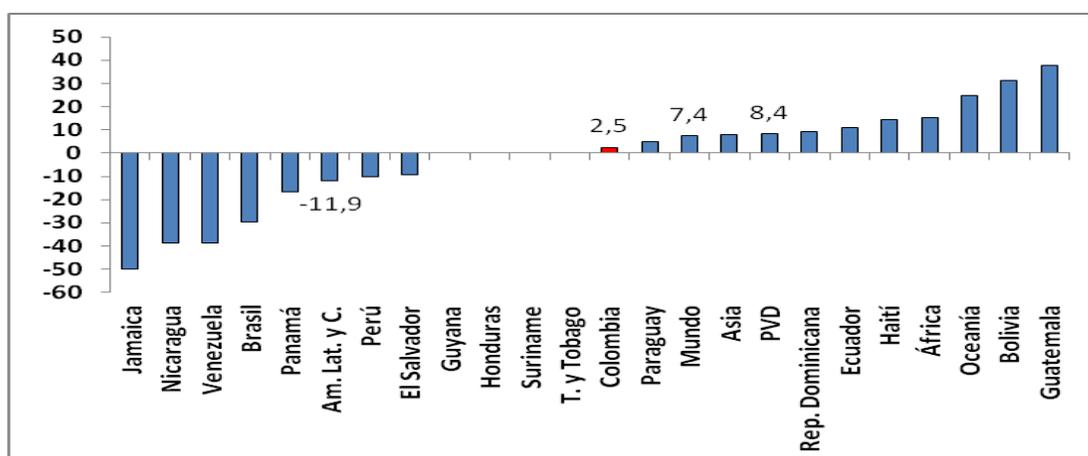
<sup>106</sup> Cuadro elaborado con base en datos de: FAO. (2011). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. Roma. pp: 50-53.

En el caso colombiano, en el 2006-2008 había por lo menos 4,1 millones de personas subnutridas, lo cual equivalía a un 9% de la población nacional del momento (FAO, 2011, p. 51). Aunque con una pendiente menor a lo evidenciado en el resto del planeta, el crecimiento del hambre en el país también va en dirección contraria a la que debería ser la tendencia de reducción acordada en la CMA-1996 (figura 18). De hecho, mientras que entre 1995-97 y 2006-08 el continente redujo en un 11,9% el número de personas con hambre, en Colombia aumentó en un 2,5% (ver figura 19).

**Figura 18. Crecimiento de la subnutrición y meta esperada de subnutrición (según la CMA-1996) en Colombia, en el periodo 1990/92 a 2015, (en millones de personas)<sup>107</sup>.**



**Figura 19. Variación en el número de personas subnutridas en el mundo, PVD (regiones) y América Latina y el Caribe. Años 1995-97 a 2006-08 (en porcentaje)<sup>108</sup>.**



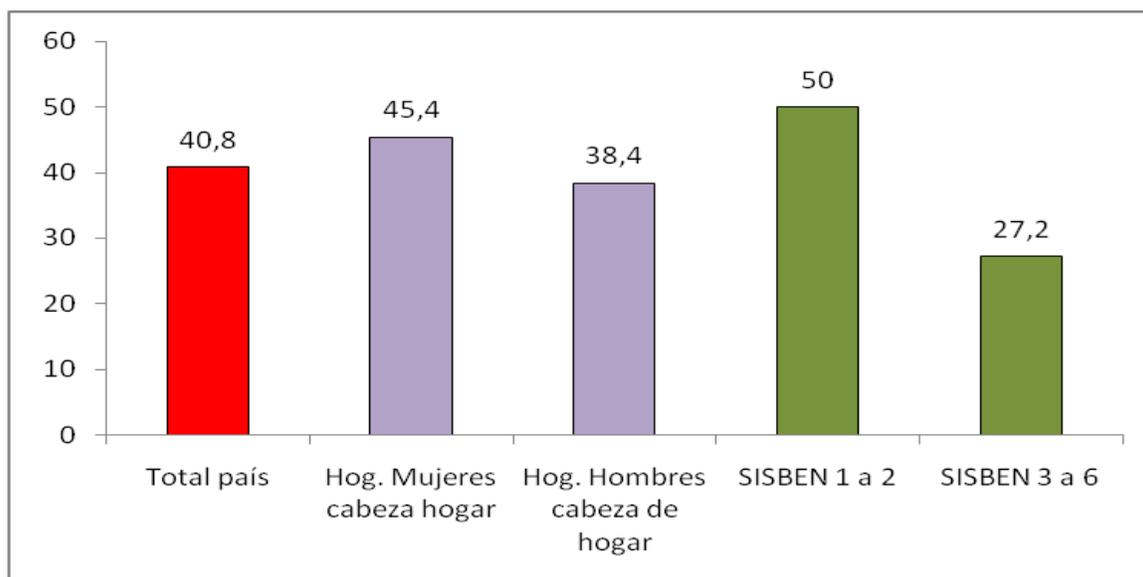
<sup>107</sup> Figura elaborada con base en cálculos propios y datos de: FAO. (2011). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. Roma. p: 51.

<sup>108</sup> Figura elaborada con base en cálculos propios y datos de: FAO. (2011). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011. Roma. pp: 50-53.

Los datos oficiales sobre la situación alimentaria en Colombia coetáneos o precedentes más cercanos al período de valoración contemplado en este documento (2007-2008), corresponden al año 2005 y fueron obtenidos en el proceso de elaboración, análisis y publicación de la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005* y la *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005*. A partir de ambos documentos se pueden conocer aspectos relevantes en torno a la situación alimentaria del país, especialmente en lo relacionado con el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos/nutrientes.

En el año 2005, el 41% de los hogares colombianos tenía inseguridad alimentaria, lo cual deja en evidencia las grandes limitaciones que enfrentaba una considerable parte de la población del país a la hora de garantizar su adecuada y oportuna alimentación (ver figura 20). La prevalencia de la inseguridad alimentaria fue mayor cuando la persona jefe del hogar era una mujer (45,4%) que cuando se trataba de un hombre (38,8%). De modo similar ocurrió cuando los hogares pertenecían a niveles de SISBEN 1 y 2<sup>109</sup>, en comparación con los de niveles más superiores (ICBF, 2006, pp. 323-327)

**Figura 20. Inseguridad alimentaria en Colombia, según jefatura de hogar y SISBEN. Año 2005 (en porcentaje respecto a su propia población o grupo)<sup>110</sup>.**



Otro trazador importante de la situación alimentaria de la sociedad tiene que ver con el nacimiento de niños y niñas con bajo peso (< 2.500 gramos). Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2005) catalogó el bajo peso al nacer como un indicador que

<sup>109</sup> El SISBEN hace referencia al Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales, el cual se encarga de identificar y focalizar las personas beneficiarias de programas y proyectos de gasto social. En principio, los niveles más bajos de SISBEN corresponden a población más pobre y/o vulnerable.

<sup>110</sup> Figura elaborada con base en ICBF. (2006). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005. Bogotá. pp: 323, 325, 327, 342.

expone graves problemas en la salud pública tales como la desnutrición materna crónica, enfermedades durante el embarazo, duras condiciones de trabajo para las madres y pocos cuidados durante el proceso de gestación.

Según la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005*, en Colombia el 6,2% de los niños y las niñas al nacer lo hicieron con peso inferior a 2.500 gramos, los valores mayores en las zonas urbanas (7,1%) respecto de las rurales (4,4%). Como dato preocupante, sin que se conozca la razón del fenómeno, se encontró que el bajo peso al nacer ocurrió en una mayor proporción cuando se era hijo(a) de mujeres con una mejor educación e ingreso (PROFAMILIA, 2005, pp. 212, 215). Respecto del problema en su conjunto, es imposible no preguntarse si la causa no está relacionada con los serios problemas que se han detectado en el sistema de salud y en las acciones de promoción de la alimentación en las gestantes, aunada a las restricciones socio económicas de tipo estructural que afectan a las mujeres en las zonas urbanas y que obviamente no han sido revertidas por el Estado y la sociedad.

Al revisar directamente las bases de datos del DANE, en 2005 nacieron en Colombia 349.340 niñas y 370.628 niños, para un total de 719.968 infantes. De estos(as), hubo 58.362 nacimientos con bajo peso, lo que arroja una prevalencia de 8,1% (casi dos puntos porcentuales más de lo reportado en la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005*). Cabe resaltar que del total de nacimientos con bajo peso el 80% ocurrió en cabeceras municipales, con el 8,4% del total de nacimientos en esos lugares. En los años 2007 y 2008, como se aprecia en el cuadro 9, la prevalencia de bajo peso al nacer fue mayor en todos los lugares y el número total de niños(as) afectados(as) ascendió a 60.971 y 62.719, respectivamente.

**Cuadro 9. Número de nacimientos en Colombia y niños(as) con bajo peso al nacer. Años 2005, 2007 y 2008<sup>III</sup>.**

	Número de nacimientos en el país					Número de niños(as) con peso < 2.500 gramos al nacer (y porcentaje en relación con los nacimientos de su respectivo grupo)				
	Cabeceras	Centro poblado	Rural disperso	Sin información	Total	Cabeceras	Centro poblado	Rural disperso	Sin información	Total
<b>2005</b>	554.388	59.545	92.847	13.188	<b>719.968</b>	46.745 (8,4)	3.913 (6,5)	6.619 (6,6)	1.085 (8,2)	<b>58.362 (8,1)</b>
<b>2007</b>	555.926	54.403	87.202	11.722	<b>709.253</b>	49.359 (8,8)	3.952 (7,2)	6.620 (7,6)	1.040 (8,8)	<b>60.971 (8,6)</b>
<b>2008</b>	558.545	53.468	90.424	13.016	<b>715.453</b>	50.480 (9)	3.893 (7,2)	7.097 (7,8)	1.249 (9,5)	<b>62.719 (8,7)</b>

<sup>III</sup> Cálculos y cuadro hechos con base en datos contenidos en: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2011). *Estadísticas vitales años 2005, 2007 y 2008*.

La situación descrita deja ver que, lejos de disminuir, el bajo peso al nacer tendió a aumentar en el período 2007-2008 si se compara con las cifras de 2005. Tal constatación pone en evidencia que el Estado colombiano no ha implementado una política eficaz para reducir esta problemática, la cual se relaciona con la adopción de acciones estructurales que permitan la adecuada alimentación de las madres gestantes así como generar condiciones para el acceso a los recursos necesarios de modo que se pueda asegurar su propia alimentación (iniciativas de incorporación laboral de madres gestantes y mayor protección laboral a aquellas que trabajan, subsidios alimentarios adicionales independientemente de si trabajan o no, etc.); de igual modo, el fortalecimiento de servicios de salud y cuidado/monitoreo gestacional particularmente la vigilancia nutricional de la madre, que sepan responder a las amenazas que en su salud puedan tener tanto las gestantes en riesgo como sus frutos.

*“El niño (...) 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**”.*

Declaración de los Derechos del Niño. Principio No. 4.

*“(...) **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**”.*

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.  
Artículo 12.

Estos tipos de medidas deberían ser aún más rigurosas en las zonas rurales, cuando la madre pertenezca a una población vulnerable, o en el caso de adolescentes en estado de gestación.

Otros indicadores importantes del estado nutricional de una sociedad son la desnutrición global, aguda y crónica, especialmente en niños y niñas menores de cinco años. Las razones por las cuales a nivel mundial estos indicadores son tenidos en cuenta estriban en que durante esta etapa de la vida un adecuado o inadecuado crecimiento y desarrollo determina la futura salud mental y física de las personas. *In extenso*, también, las reales capacidades que tengan los seres humanos de desenvolverse en la sociedad en condiciones de dignidad y con iguales posibilidades respecto de sus congéneres.

Sobre estos tipos de desnutrición valga recordar sus significados. La desnutrición global (bajo peso para la edad) es considerada un indicador general de desnutrición que, sin embargo, no puede diferenciar la desnutrición crónica de la aguda (PROFAMILIA, 2005, p. 267).

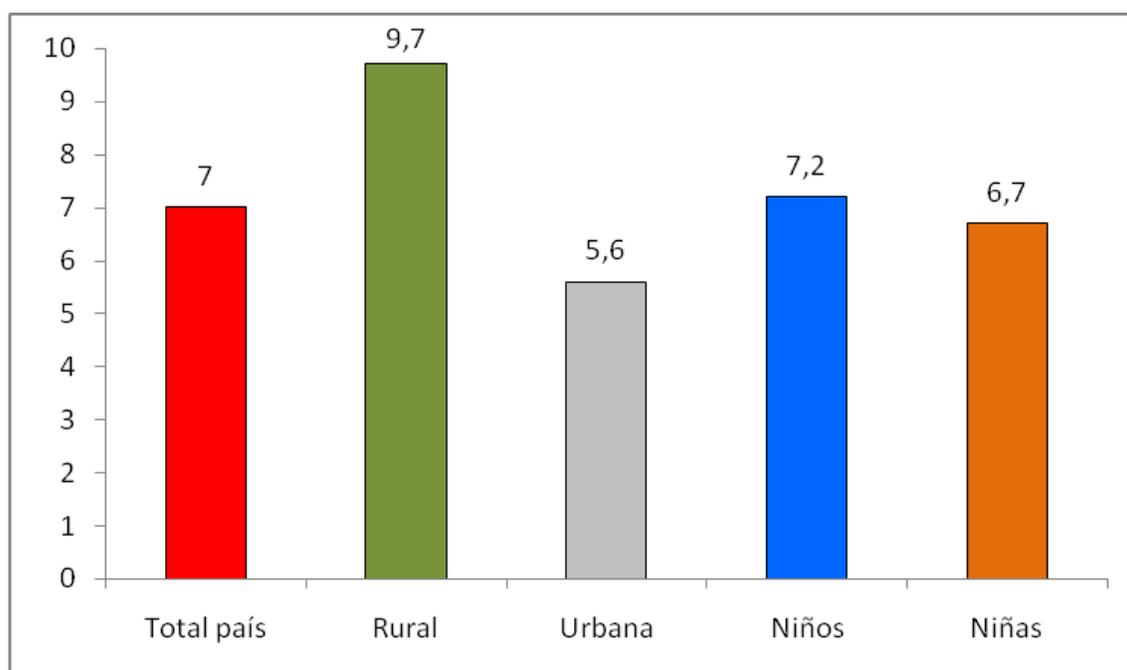
La desnutrición aguda (bajo peso para la talla) es un indicador de episodios recientes de desnutrición o de enfermedades cercanas que han deteriorado el estado de salud de la

persona afectada y/o su propia nutrición (ICBF, 2006, p. 70); en cierto sentido, se asocia a factores coyunturales que afectan la nutrición y que, de ser corregidos a tiempo, permitirían a las personas recuperarse sin mayores consecuencias.

La desnutrición crónica (baja talla para la edad), por el contrario, da cuenta de períodos largos y severos de desnutrición que han frenado o detenido el crecimiento y desarrollo de la persona (ICBF, 2006, p. 70). Está muy asociada a factores estructurales de la sociedad que limitan el acceso en condiciones dignas, oportunas y suficientes a los alimentos y nutrientes necesarios (pobreza u otros tipos de marginación social y económica), y cuyo poder lesivo se puede prolongar generacionalmente (por ejemplo, madres desnutridas que gestan niños desnutridos quienes después tampoco tienen la posibilidad de alimentarse adecuadamente), o expresarse de forma independiente en las etapas iniciales del desarrollo del niño o la niña.

En Colombia, en 2005 (figura 21), la desnutrición global afectaba al 7% del total de niños y niñas menores de cinco años. En las zonas rurales la prevalencia era mayor, en más de cuatro puntos porcentuales (9,7%) a la encontrada en zonas urbanas. Visto por sexo en todo el país, hubo un ligero mayor porcentaje (7,2%) de niños con desnutrición global que de niñas (6,7%).

**Figura 21. Desnutrición global de niños y niñas menores de cinco años en Colombia. Año 2005 (como porcentaje de sus respectivas poblaciones, sexo o área de residencia)<sup>112</sup>.**

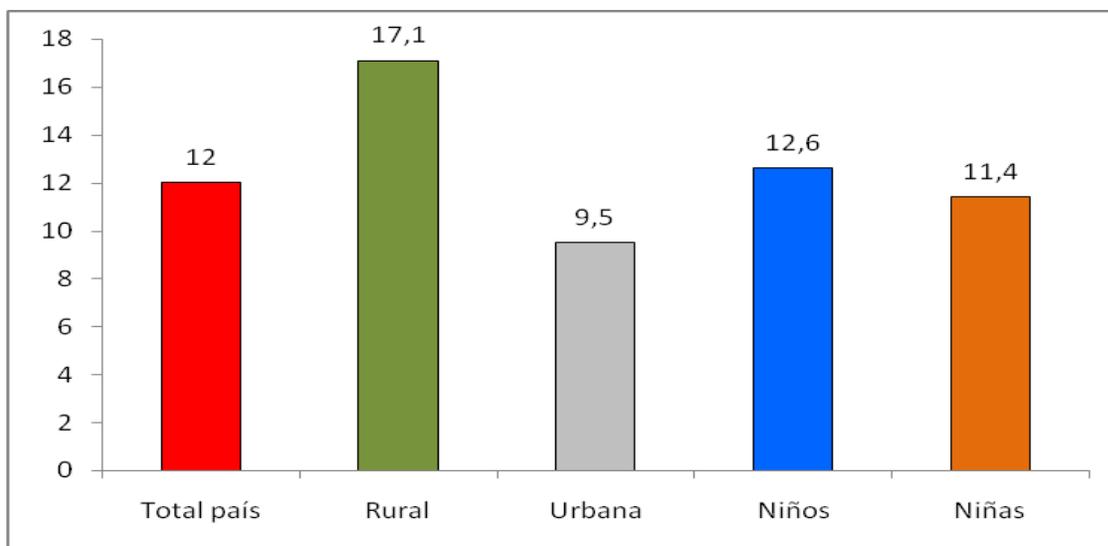


<sup>112</sup> Figura elaborada con base en ICBF. (2006). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005. Bogotá. pp. 76, 93, 95.

Con unos valores inferiores, aunque con el inconveniente de no contar con una muestra suficientemente representativa que permitiera verificarlos y hacer tamizajes para población urbana y rural, se calcula que la desnutrición aguda afectaba en 2005 al 1,3% del total de niños y niñas menores de cinco años del país. En el caso de las niñas la cifra fue de 1,3%, y en el de las niñas de 1,2% (ICBF, 2006, p. 76).

La situación de la desnutrición crónica era, en 2005, más grave (figura 22). En efecto, por lo menos la presentaba el 12% de todos los niños y niñas menores de cinco años, con la prevalencia más alta en zonas rurales (17,1%) que en urbanas (9,5%). Como ocurre con la desnutrición global y aguda, los niños fueron más afectados (12,6%) que las niñas (11,4%), lo cual ameritaría una valoración más profunda por parte de la academia, los investigadores especializados y el propio Estado, para determinar la razón de esa persistente diferencia.

**Figura 22. Desnutrición crónica en Colombia en niños y niñas menores de cinco años. Año 2005. (Como porcentaje de sus respectivas poblaciones, sexo o área de residencia)<sup>113</sup>.**



Cabe señalar que, expresado como retraso en el crecimiento, el déficit de estatura para la edad en niños y niñas de cinco a nueve años fue de 12,6%, de nuevo los niños con un porcentaje mayor (14,5) respecto de las niñas (10,6). Las zonas rurales también fueron las más afectadas, con 8,8 puntos porcentuales por encima de las urbanas, que tuvieron al 9,7% de sus niños y niñas con retraso en el crecimiento (ICBF, 2006, pp. 77, 98, 99).

El retraso en el crecimiento en niños(as)/jóvenes entre 10 y 17 años tuvo un comportamiento similar y afectó al 16,2% del total del país. Reiteradamente, los niños/jóvenes presentaron un porcentaje mayor de afectación (18,9%) respecto al 13,8% de las niñas/jóvenes. En la zona rural, el retraso afectó al 24% de las personas en esta

<sup>113</sup> Figura elaborada con base en ICBF. (2006). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005. Bogotá. pp. 74, 93, 95.

franja etaria, mientras que en las urbanas la cifra fue de 12,9% (ICBF, 2006, pp. 79, 102, 103).

Así las cosas, al tomar la desnutrición en niños(as) menores de cinco años como uno de los trazadores del DA, especialmente de su componente de uso y utilización biológica, podemos concluir que durante 2005, en Colombia, por lo menos, el 20,3% de esta población padecía algún tipo de desnutrición y que el fenómeno era más pronunciado en la población masculina (21,2%) que en la femenina (19,3%). Estas cifras son realmente preocupantes pues reflejan que las políticas adoptadas para reducir la desnutrición y salvaguardar a las personas de sus terribles riesgos y consecuencias todavía no alcanzan un importante nivel de efectividad<sup>114</sup>.

Esto se constata si sumamos las cifras de desnutrición crónica y retardo de crecimiento en menores de 18 años: el 40,6% de la población en ese rango etario tiene deficiencias de tal tipo. Con base en dichos hallazgos y haciendo eco a lo enseñado por uno de los mayores auxólogos del mundo, el Profesor James M. Tanner, quien indicó que problemas como el retardo del crecimiento son un “espejo de las condiciones de la sociedad” (citado por Norgan, 2000, p. 246), las cifras colombianas pueden interpretarse como un indicador incontrovertible de las dificultades sociales que existen en el país para la garantía del DA.

Otros problemas alimentarios/nutricionales asociados con el hambre o la malnutrición son las limitaciones que presentan la lactancia materna, el exceso de peso y la denominada “hambre oculta”.

En el primer caso, en 2005 la duración mediana de la lactancia materna total en el país fue de 14,9 meses, y la de la lactancia materna exclusiva apenas de 2,2 meses. Si se tiene en cuenta que las recomendaciones científicas internacionales para la lactancia total son 24 meses y para la exclusiva 6, el déficit en el tiempo fue de 9,1 y 3,8 meses, respectivamente (ICBF, 2006, p. 189). Con base en estos datos es innegable que persisten los problemas con la lactancia materna en Colombia, que ameritan una ampliación y profundización de las actividades de promoción que en la materia hace el Estado, lo cual deben complementarse con una mayor vigilancia de la publicidad, comercialización y prescripción de sucedáneos de la leche materna, o de los patrones culturales contrarios a la lactancia materna difundidos en los medios de comunicación.

**“Las autoridades de salud de los Estados Miembros deben adoptar las medidas apropiadas para estimular y proteger la lactancia natural”.**

Código Internacional de Comercialización de  
Sucedáneos de la Leche Materna.  
Artículo 6.

Particular relevancia debe darse a incrementar de manera urgente el tiempo promedio de lactancia materna exclusiva, pues es bien conocido que el amamantamiento oportuno y

<sup>114</sup> En 2000, el conjunto de la desnutrición afectaba al 21 % de los niños y niñas menores de cinco años. Ver: PROFAMILIA, 2005, p. 273.

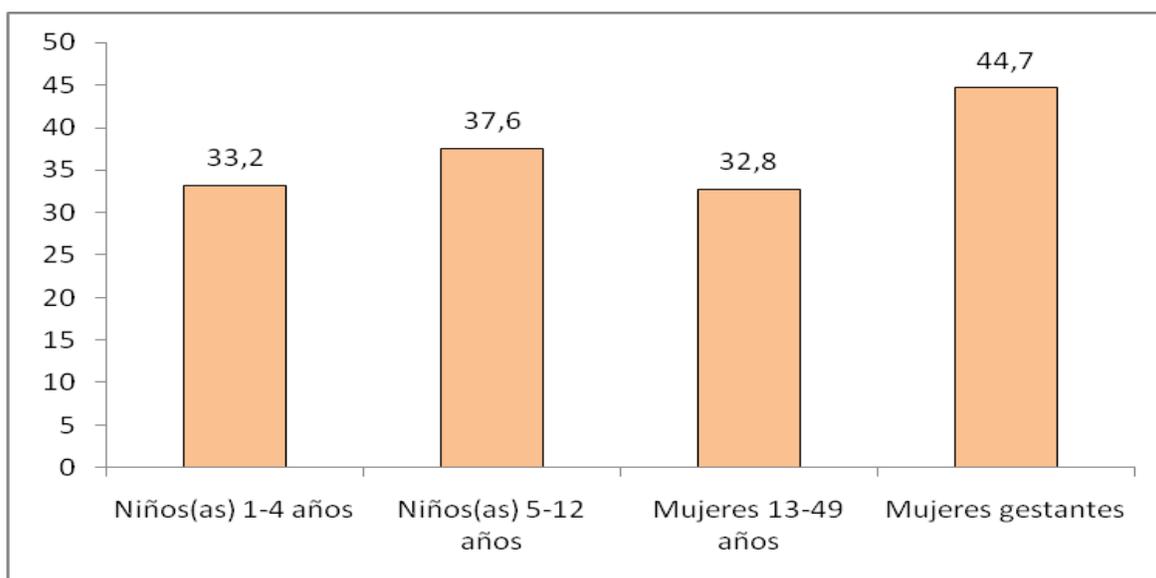
adecuado es crucial para la cualificación del tejido cerebral (Shneour, 1975, p. 137) y para la consolidación de lazos sicoafectivos madre/niño(a) que inciden favorablemente en una óptima “dotación” inmunológica y fisiológica en el(la) lactante (Kennell & Klaus, 1988, pp. 136-142).

Respecto del exceso de peso, afectaba en 2005 al 3,1% de los niños y niñas menores de cinco años, al 4,3% de niños(as) entre cinco y nueve años, al 10,3% de niños(as)/jóvenes entre 10 y 17 años, y al 46% de los adultos(as) de 18 a 64 años. (ICBF, 2006, pp. 76, 78, 80, 82). En suma, un verdadero problema de salud pública muchas veces asociado a déficit alimentarios que conllevan una desequilibrada nutrición y el consumo inadecuado de alimentos.

En relación con el “hambre oculta” o deficiencia de micronutrientes, los datos no fueron menos desalentadores.

La anemia, por ejemplo, afectaba en 2005 a buena parte de la población colombiana, particularmente a niños(as) y mujeres. Como lo enseña la figura 23, tenía anemia el 44,7% de las gestantes colombianas, el 32,8% de las mujeres en edad gestacional no embarazadas, el 37,6% de los(as) niños(as) de cinco a 12 años, y el 33,2% de los que tenían de uno a cuatro años.

**Figura 23. Prevalencia de anemia en diferentes grupos etarios en Colombia. Año 2005 (Como porcentaje de sus respectivas poblaciones)<sup>115</sup>.**



Las cifras mencionadas muestran las debilidades en el sistema de salud colombiano, ya que las madres gestantes se suponen foco de particular atención por parte de los centros

<sup>115</sup> Figura elaborada con base en ICBF. (2006). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005. Bogotá. pp. 146, 148, 150, 152.

médicos, donde deben recibir suplementación nutricional para evitar, entre otras afecciones, la anemia. Algo similar sucede con los programas de seguimiento nutricional y de control de crecimiento y desarrollo, los cuales deben acompañar la vigilancia médica de los niños y niñas menores de cinco años o aquellos(as) que se aproximan a la pubertad.

Otros datos indicativos del hambre oculta en el país son, por ejemplo, que la deficiencia de vitamina A y de zinc afectaba en 2005, respectivamente, al 5,9 y 26,9% de los(as) niños(as) entre uno y cuatro años de edad (ICBF, 2006, pp. 154, 155).

La alta prevalencia de hambre oculta en Colombia también debe considerarse a la luz de las restricciones alimentarias padecidas por las poblaciones más afectadas en su acceso a alimentos de alto valor nutricional, especialmente los productos de origen animal. Esto, debido a que, siendo la principal fuente de la mayoría de micronutrientes, aquellos alimentos suelen ser más costosos y los primeros en ser eliminados de las dietas a medida que los hogares se enfrentan a serias limitaciones económicas.

De ahí que al ser el hambre oculta un problema de salud pública que requiere mayor atención, debería ser combatida no sólo con suplementación alimentaria en consultorios maternos y pediátricos, sino mediante acciones de fondo que posibiliten, más allá del asistencialismo alimentario, el acceso a medios y recursos económicos y productivos en los hogares.

La anterior afirmación se fundamenta, además, en el hecho de que existen comprobadas limitaciones en la ingesta dietética de los colombianos y colombianas. En 2005, por sólo hablar de los micronutrientes, la misma ENSIN reveló que el 32% de la población colombiana tenía deficiencias en la ingesta de vitamina A; el 22,6% en vitamina C; el 62,3% en zinc; el 85,8% en calcio y el 14,9% en hierro (ICBF, 2006, pp. 282, 284, 289, 293, 297). El caso de la deficiencia en la ingesta de calcio es emblemático en torno a cómo una deficiencia alimentaria/nutricional ha adquirido la dimensión de problema de salud pública. En efecto, sabiendo las serias consecuencias que esto tiene, sobre todo en la salud de las mujeres (osteoporosis e invalidez derivada de ella) y de los niños(as) (limitaciones a su crecimiento y desarrollo), todavía no se ha adelantado una campaña pública en la que participen ampliamente los centros universitarios y de investigación, el sistema de salud y los medios de comunicación, tendiente a la promoción del consumo de fuentes naturales de calcio. Esto, obviamente, tendría que acompañarse de las adecuadas medidas de política económica, agroalimentaria y de control de precios, que facilitara el acceso a bajo costo a esos alimentos. Lejos de que eso haya ocurrido, se ha generalizado la promoción del consumo de sucedáneos farmacéuticos de dicho microelemento.

El Estado debe ampliar y profundizar sus esfuerzos, orientados a reducir el número de personas afectadas por la desnutrición y demás problemas atribuibles al hambre. Situaciones que atentan contra el DA como el bajo peso al nacer, la desnutrición en sus diferentes grados, los exiguos e incompletos períodos de lactancia materna, el sobrepeso y obesidad, y las diferentes manifestaciones del hambre oculta, requieren de estrategias específicas de acción estatal que trasciendan el asistencialismo alimentario y el control médico asociado. El Estado y la sociedad en su conjunto deben comprender (y actuar en consecuencia) que estos problemas y vulneraciones del DA urgen ser confrontados con cambios estructurales sociales y económicos que posibiliten a los(as) titulares del DA disponer y acceder a los alimentos/nutrientes de manera oportuna y adecuada.

Instituciones responsables: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Salud y Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Instituciones de apoyo: Instituto Nacional de Salud.

Implementación: inmediata.

Acceder a alimentos de manera oportuna y suficiente no es, por sí misma, una condición que garantice el adecuado uso y utilización biológica de los alimentos y los nutrientes en ellos contenidos. Se requiere un hábitat propicio para la adecuada alimentación/nutrición, es decir, condiciones óptimas de salubridad en el entorno físico en que se desenvuelven las personas, hogares y comunidades. Entre esas necesidades elementales se destacan el no vivir en hacinamiento y el contar con acceso constante al agua potable.

En el primer caso, el índice de hacinamiento en Colombia durante 2008 fue de 15% en el área urbana y de 300% en las zonas rurales<sup>116</sup>. Esto es importante tenerlo en cuenta por la asociación existente entre la desnutrición y algunas enfermedades infecto contagiosas (bien como agente causal o como consecuencia de la desnutrición), como es el caso de las enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias en niños(as) y adultos mayores, las cuales son más rápidamente propagadas en condiciones de hacinamiento.

Respecto del agua, su acceso en igual suficiencia y oportunidad que los alimentos, determina cuán adecuada es la propia alimentación y nutrición. Máxime si se tiene en cuenta, como ya se ha mencionado, que el agua cumple la doble función de alimento y de elemento/vehículo en los procesos metabólicos y fisiológicos de los seres vivos.

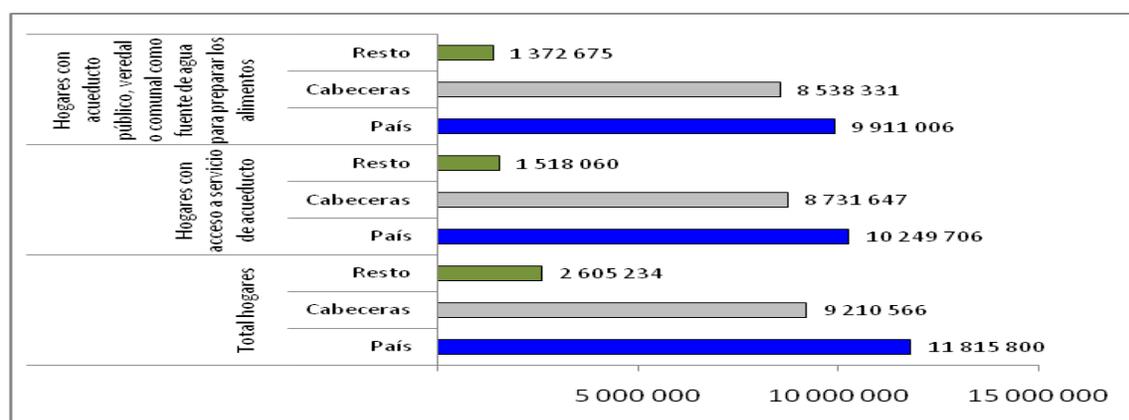
En 2007, según el DANE, el 91,7% de los hogares urbanos tenía conexión a un acueducto, mientras que en las áreas rurales la proporción era significativamente menor, con un

<sup>116</sup> Respuesta del DANE al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

53,6%. Conforme la misma fuente, en 2008 las cifras fueron, respectivamente, de 92,7 y 49,4%<sup>117</sup>.

En 2008, para un total de 11.815.800 hogares en el país, el 86,7% tenía conexión a servicio de acueducto (ver figura 24). Según el área de localización, a él accedían el 94,8% de los hogares ubicados en la categoría “cabecera” y el 58,2% de los situados en la categoría “resto”. Del total de hogares en Colombia, en el 83,8% la fuente de aprovisionamiento de agua para preparar los alimentos funcionó a través del acueducto público, veredal o comunal; en las “cabeceras” dicho porcentaje fue de 92,7%, y en el “resto” de 52,7%. (DANE, 2008a).

**Figura 24. Acceso a servicio de acueducto en los hogares colombianos según área de ubicación del hogar: “cabecera” o “resto”. Año 2008<sup>118</sup>.**



Esto significa que, aún cuando hay hogares que manifiestan estar “conectados” al servicio de acueducto, no en todos se emplea su agua para la preparación de alimentos, lo que puede ser indicativo de la baja calidad del recurso o de la inconstancia en su suministro. Sobre este último asunto, del total de hogares del país que manifestaron tener conexión al acueducto, sólo al 77,8% llega agua de manera continua durante los siete días de la semana. En las “cabeceras” la cifra fue de 81,1% y, en el “resto”, de 59,1%. Si se hacen los cálculos respecto de todos los hogares del país, las “cabeceras” y el “resto”, independientemente de su fuente de suministro, los resultados son aún más preocupantes: únicamente al 67,5; 76,9 y 34,4% de los hogares de esas respectivas categorías llega el agua de manera constante por la vía del acueducto (DANE, 2008a).

Como se observa, Colombia dista aún de satisfacer a su población con un servicio de agua potable suficiente y oportuno, especialmente en las zonas no pertenecientes a cabeceras municipales. Esto, aunque imposible de cuantificar y valorar con la información disponible, sin duda incide negativamente en el adecuado uso y utilización biológica de los alimentos por parte de la población colombiana.

<sup>117</sup> Respuesta del DANE al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.

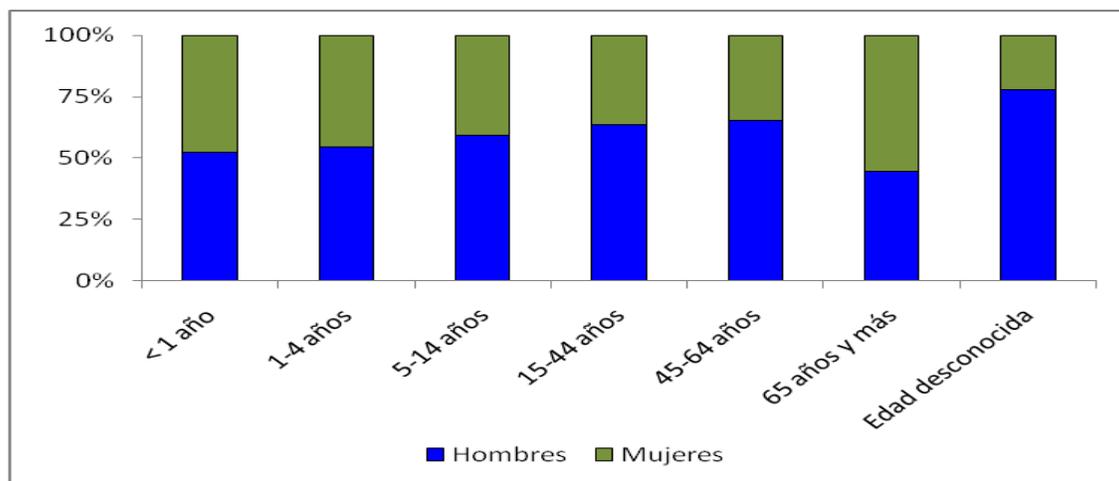
<sup>118</sup> Figura elaborada con base en datos de DANE (2008a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008*.

No sobra señalar que la falta de acceso a los alimentos y el agua, o el inadecuado aprovechamiento en términos de su uso y utilización biológica, tiene consecuencias nefastas más allá del evento mismo de la desnutrición, en la medida en que estas desencadenan o se acompañan de enfermedades y muerte.

Sólo de manera ilustrativa, en 2007 hubo por lo menos 173.712 casos de enfermedades en el país relacionadas con falta de acceso al agua o pobre calidad en el recurso. Igualmente, 7.465 casos posiblemente relacionados con el uso del agua, de los cuales el 5,8% (20 y 418 casos, respectivamente) se asociaron a Enfermedad Diarreica e Infección Respiratoria Aguda, patologías acompañantes de la desnutrición e insalubridad (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 344-346).

En el caso específico de los alimentos, en 2008 murieron 1.864 personas por causas asociadas con deficiencias y anemias nutricionales<sup>119</sup>. De estos decesos, 938 fueron hombres y 926 mujeres, proporcionalmente mayores en la población masculina en los diferentes grupos etarios con excepción de las personas mayores de 65 años (ver figura 25). Al sumar las muertes por retardo en el crecimiento fetal, desnutrición fetal, bajo peso al nacer y gestación corta, la cifra total ascendió a 2.021 personas, 1.021 de sexo masculino y el millar restante de sexo femenino (DANE, 2010).

**Figura 25. Defunciones por deficiencias y anemias nutricionales en Colombia según sexo y grupos etarios. Año 2008 (contribución porcentual respecto al total de muertes por grupo de edad)<sup>120</sup>.**



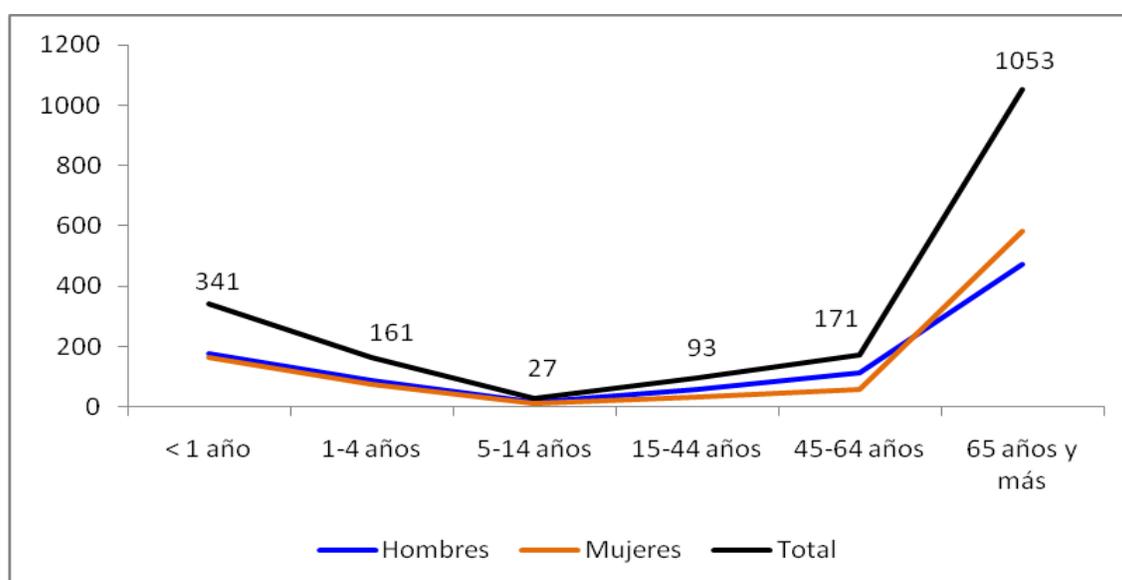
<sup>119</sup> La Organización Panamericana de la Salud (OPS) agrupa, dentro de las muertes por “anemias y deficiencias nutricionales”, las anemias por déficit de hierro, vitamina B12, folatos y “otras”, así como las muertes por kwashiorkor (deficiencia de nutrientes básicos y carencia grave de proteínas) y por secuelas de la desnutrición. Con todo, los datos aquí presentados subestiman la magnitud del problema por la no inclusión de fallecimientos asociados con otras carencias nutricionales, o debido a que no fueron registrados como tal por la tipificación preferente que puede darse a las causas/complicaciones médicas inmediatas a la muerte.

<sup>120</sup> Figura elaborada con base en datos de DANE. (2010). *Estadísticas vitales año 2008. Cuadro 5. Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causa de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE\_10 de OPS).*

Vistos en conjunto (figura 26), resalta que la mayoría de fallecimientos se concentra en la población menor de cuatro años, con tendencia descendente, y la de 45 años y más, con dirección ascendente.

Muy preocupante es la situación de la población adulta mayor, ya que ella sola concentra el 56,4% del total de muertes. Tal hecho desnuda serias debilidades en las políticas públicas dirigidas a esta población.

**Figura 26. Defunciones por deficiencias y anemias nutricionales en Colombia según sexo y grupos etarios. Año 2008 (datos incorporados para la curva del total de defunciones)<sup>121</sup>.**

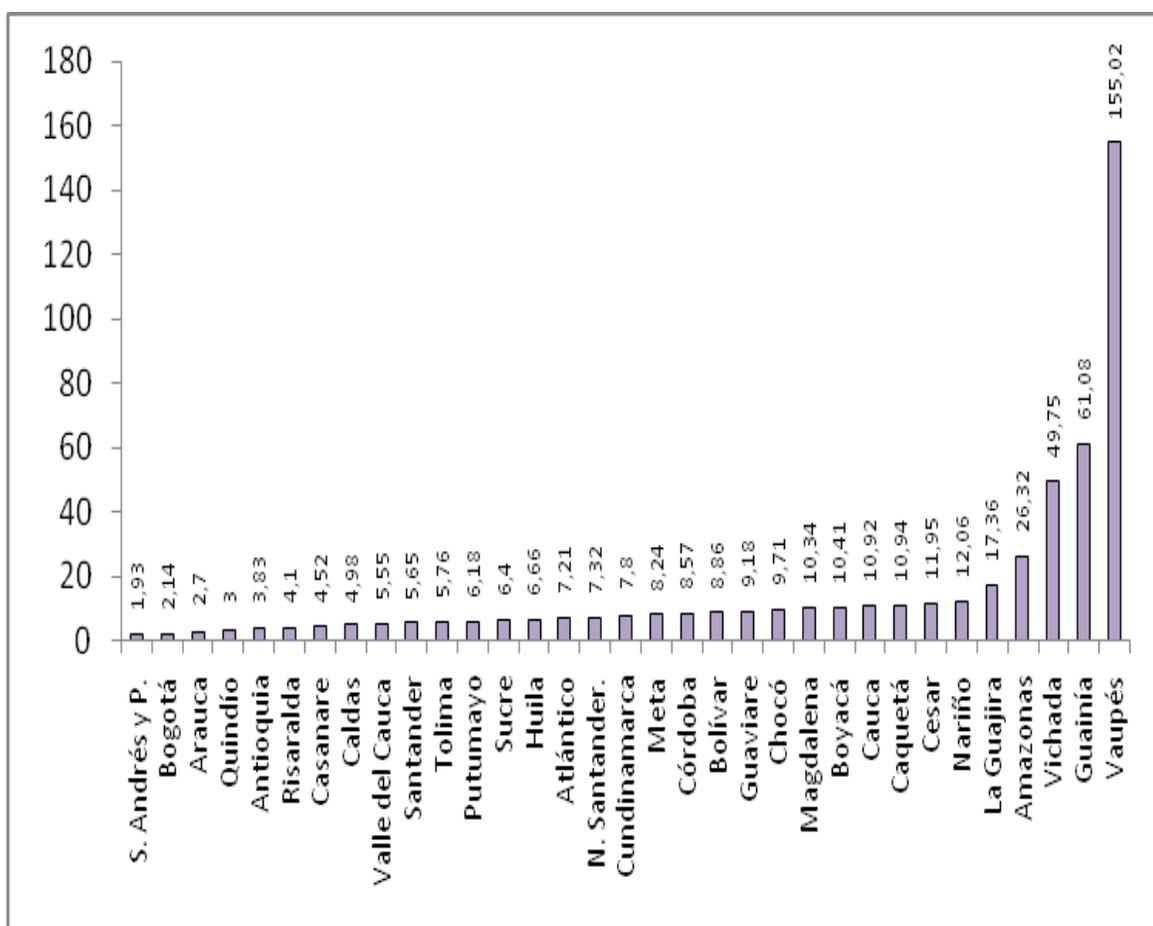


En lo que tiene que ver con la distribución regional, al considerar la cifra total de dichos decesos (fallecidos por deficiencias y anemias nutricionales + fallecidos por retardo en el crecimiento fetal, desnutrición fetal, bajo peso al nacer y gestación corta) se encuentran las tasas de mortalidad mostradas en la figura 27. Nótese que las tasas que superan las 10 muertes por desnutrición por cada 100.000 habitantes corresponden a departamentos antiguamente considerados “territorios nacionales” (Vaupés, Guainía, Vichada, Amazonas), aunque también en departamentos más “antiguos” y de mayor densidad poblacional y desarrollo económico: La Guajira, Nariño, Cesar, Cauca, Boyacá y Magdalena. Esta constatación, hecha para el año 2008, es preocupante porque al menos cuatro de estos últimos (Nariño, Cauca, Cesar y Magdalena) eran departamentos hasta hace un par de décadas considerados parte de la despensa nacional por ser grandes suministradores de alimentos de consumo interno.

<sup>121</sup> Figura elaborada con base en datos de DANE. (2010). *Estadísticas vitales año 2008. Cuadro 5. Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causa de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE\_10 de OPS).*

Cabe decir, en relación con los datos presentados, que de los 11 departamentos con tasas de mortalidad por encima de 10/100.000, ocho de ellos (Vaupés, Amazonas, La Guajira, Nariño, Cesar, Cauca, Boyacá y Magdalena) se caracterizaron en 2005 por presentar cifras de desnutrición crónica en menores de cinco años, iguales o mayores al promedio nacional (ver anexo 9). Esto señala que la aproximación hecha a la mortalidad por desnutrición en Colombia guarda cierta correspondencia con los hallazgos antropométricos de 2005 asociados al hambre.

**Figura 27. Tasa de mortalidad departamental por desnutrición en Colombia, año 2008 según criterios seleccionados (deficiencias y anemias nutricionales + retardo en el crecimiento fetal, desnutrición fetal, bajo peso al nacer y gestación corta) (Tasa por 100.000 habitantes)<sup>122</sup>.**



<sup>122</sup> Figura elaborada con base en datos de DANE. (2010). Estadísticas vitales año 2008. Cuadro 5. Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causa de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE\_10 de OPS); y, Proyecciones de Población. Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2010.

Las autoridades estatales deben procurar reducir la morbimortalidad asociada con el hambre en Colombia. Para ello es necesario impulsar acciones coordinadas con el resto de la sociedad, con el fin de atacar inmediata y efectivamente las causas subyacentes a esa tragedia humana. La integralidad y coherencia en el accionar de las instituciones educativas, de salud, de apoyo y fomento a la producción de alimentos, de asistencia humanitaria (incluyendo alimentaria), y de impulso y protección del trabajo y los derechos laborales, debería ser mandatorio y sujeto de monitoreo y mejoramiento con vistas a reducir los impactos del hambre sobre las vidas de la población colombiana.

Instituciones responsables: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ministerio de Salud y Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Instituciones de apoyo: Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Ministerio de Educación.

Implementación: inmediata.

Finalmente, en relación con el componente de uso y utilización biológica de los alimentos, durante 2007 y 2008 el Estado y las instituciones concernidas no llevaron a cabo actividades masivas a escala nacional enfocadas a capacitar y orientar a la población colombiana en torno a mejores prácticas alimentarias intrafamiliares que redunden en un mejoramiento de la alimentación y nutrición. Lo llevado a cabo en la materia estuvo asociado apenas a algunos de los programas y espacios descritos en el cuadro 1, especialmente aquellos bajo responsabilidad del ICBF.

Este tipo de capacitaciones debería, en adelante, estar dirigido a incidir en los espacios escolares donde la población infantil y adolescente accede sin ningún tipo de control a “comida chatarra” y/o de bajo aporte o calidad nutricional. Un esfuerzo de este tipo, no llevado a cabo en el periodo de referencia, implicaría un irrestricto compromiso del Estado y las instituciones educativas y de salud en torno a impedir la comercialización en los claustros escolares de comidas perjudiciales para la salud o generadores de malos hábitos alimentarios.

Siendo reconocidos ampliamente los graves problemas de salud pública asociados a estos productos, países como el nuestro debería adoptar una estrategia similar a las implementadas en otras partes del mundo para el caso del alcohol y el tabaco, es decir,

acciones que desestimen su promoción y consumo y, cuando sea necesario, sancionen efectivamente a los infractores de las normas.

Como se ha expuesto, otro tema que requiere unas mejores y más amplias actividades de capacitación y formación es el relacionado con la adecuada lactancia materna. Si bien en 2008 el ICBF, acogiendo una circular del 9/VI emitida por el MPS, llevó a cabo varias actividades regionales en el marco de la “Semana de la Lactancia Materna”, dichas acciones deberían ser adelantadas de manera constante y con mayores coberturas.

También son necesarias acciones de formación e información a poblaciones en estado de vulnerabilidad en torno al

***“En caso necesario, los Estados deberían tomar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos, así como las modalidades de alimentación, en particular la lactancia materna, asegurándose al mismo tiempo de que los cambios en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a ellos no afecten negativamente a la composición de la dieta y la ingesta dietética”.***

Directriz No. 10. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

uso y aprovechamiento biológico de los alimentos. Debe destacarse, sin embargo, que en 2008 Acción Social, en la modalidad de Alimentos por Capacitación<sup>123</sup>, dio orientaciones en salud y alimentación a 1.121 mujeres gestantes o lactantes seropositivas<sup>124</sup>.

Por último, si bien en 2007 y 2008 no se llevaron a cabo acciones de este tipo, urge que las instituciones estatales adelanten actividades amplias de formación (no sólo dirigidas a poblaciones vulnerables) que aborden coherentemente temas como la protección del medio ambiente, la producción y transformación de alimentos sanos, el tratamiento y uso adecuado del agua, y las buenas prácticas alimentarias y de salubridad, como factores que inciden y propician un mejor uso y utilización biológica de los alimentos.

<sup>123</sup> “Alimentos por Capacitación” y “Alimentos por Trabajo” son dos tipos de intervenciones de apoyo alimentario que brinda Acción Social como apoyo a la población desplazada por el conflicto armado.

<sup>124</sup> Respuesta de Acción Social al instrumento electrónico de PROSEDHER. 2011.



## REFERENCIAS

Acción Social. (2011). *Registro Único de Desplazamiento. Dinámica del desplazamiento formado en Colombia*. Bogotá.

Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/estadisticadesplazados/DinamicaGeneral.aspx> [Consulta: 9/X/2011]

Aristizábal, Gustavo A. (2011). *Sistema para la Protección y Control de Calidad del Agua para Consumo Humano (SPCACH) en Colombia. Bondades, flaquezas y desarrollos pendientes*. Medellín.

Disponible en:

[http://www.unalmed.edu.co/lambiental/documentos/memorias/presentacion\\_leg\\_amb\\_agua\\_spcach.pdf](http://www.unalmed.edu.co/lambiental/documentos/memorias/presentacion_leg_amb_agua_spcach.pdf)

Banco de la República. (2009). *Informe sobre inflación diciembre de 2008*. Bogotá. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/inflacion/2008/informe\\_dic\\_08.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/inflacion/2008/informe_dic_08.pdf)

Banco de la República. (2011). *Colombia en cifras 2011. Anuario estadístico*. Bogotá. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/anuario/2010.pdf>

Banco Mundial. (2011). *Datos Colombia. PIB (US\$ a precios actuales)*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

Barreto, Luis Hernando & Sneider Rivera. (2009). *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia y Unión Europea. Editorial Milla Ltda.

Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1813DocumentNo2779.PDF> [Consulta: 27/XI/2011]

CDESC. (1990). *Observación General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. HRI/GEN/1/Rev.7. Ginebra. Disponible en: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>

CDESC. (1999). *Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada*. E/C.12/1999/5. Ginebra.

CDESC. (2002). *Observación General No. 15. El derecho al agua*. Ginebra. Disponible en: [http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca\\_2010/ONU\\_docs/Observaciones\\_Comite\\_DESC/15\\_derecho\\_al\\_agua.pdf](http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Observaciones_Comite_DESC/15_derecho_al_agua.pdf)

CODHES. (2011). *¿Consolidación de qué?. Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derecho humanos en Colombia en 2010. Boletín informativo No. 77*. Bogotá. (17/II/2011). Disponible en: <http://www.codhes.org/images/stories/pdf/bolet%C3%ADn%2077.pdf>

CODHES. (2011a). *Cifras de desplazamiento. Número de personas desplazadas por departamento de llegada*. Bogotá. (14/III).

[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=53&Itemid=51%20y%20http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=39&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=53&Itemid=51%20y%20http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=39&Itemid=51)

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2008a). *IV Informe a la Corte Constitucional*. [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)

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2008b). *Noveno Informe a la Corte Constitucional*.

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)

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011). *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá. (6/1/2011).

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)

Confluencia por la soberanía y autonomía alimentaria. (2008). *Colombianos creando soberanía alimentaria. Memorias del “Encuentro Nacional Crisis alimentaria en Colombia: Acciones sociales para la defensa de la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria”*. Bogotá: ARFO editores e impresores Ltda.

Congreso de la República. (2010). *Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Número 79 de 2008 Senado*. Bogotá. Gaceta del Congreso No. 347. Martes 15 de junio.

Consejo de Derechos Humanos. (2011b). Resolución del Consejo de Derechos Humanos. 16° periodo de sesiones. El Derecho a la Alimentación. Ginebra. A/HRC/RES/16/27 (13 de abril). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11128/28/PDF/G1112828.pdf?OpenElement>

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-714-96*. Bogotá. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bvRf5JjPUsYJ:www.defensoria.org.co/ojc/sentencias/T-714-96.rtf+T-714+de+1996+corte+constitucional&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-718-99*. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-718-99.htm>

DANE. (2008a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2008. Anexos: Cuadro 2. Hogares por acceso a servicios públicos, según regiones del país y área; Cuadro 8. Hogares por fuente de aprovisionamiento de agua para preparar los alimentos según regiones del país y área; y, Cuadro 9. Hogares que se proveen de agua de acueducto público, veredal o comunal, de acuerdo con el número de días a la semana que llega el agua y la continuidad del servicio las 24 horas, según regiones del país y área*. Bogotá.

Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=487%3Aanexos-calidad-de-vida-2008&catid=87%3Acalidad-de-vida&Itemid=1](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=487%3Aanexos-calidad-de-vida-2008&catid=87%3Acalidad-de-vida&Itemid=1) [Consulta: 24/X/2011]

DANE. (2008b). *Variación mensual del IPC, por grupos de bienes y servicios / 2006 – 2008*. Bogotá. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=348&Itemid=76](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=348&Itemid=76) [Consulta: 15/X/2011]

DANE. (2010). *Estadísticas vitales año 2008. Cuadro 5. Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causa de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE\_10 de OPS); y, Proyecciones de Población. Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2010*. Bogotá.

Disponibles en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206&Itemid=119](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=206&Itemid=119)  
[http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=)

DANE. (2011). *Estadísticas vitales años 2005, 2007 y 2008*. Bogotá. Disponibles en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=786&Itemid=119](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=786&Itemid=119)

De Schutter, Olivier. (2009). *Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the Right to Food. 17<sup>th</sup> session of the UN Commission on Sustainable Development (4-15 may)*. New York. Disponible en: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/19-srftsubmissioncsd-01-05-09-1.pdf>

De Schutter, Olivier. (2010a). *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación a la Asamblea General de Naciones Unidas. Sexagésimo quinto período de sesiones. A/65/281*. (11 de agosto) Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>

De Schutter, Olivier. (2010b). *Responsibly destroying the world's peasantry: land grabbing's grim reality*. En: Pan para el Mundo; ICCO; FIAN International (Ed). *Right to Food and Nutrition Watch. Land Grabbing and Nutrition. Challenges for Global Governance*. Heidelberg: LokayDRUCK

Defensoría del Pueblo. (2006). *El Derecho a la Alimentación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Defensoría del Pueblo. (2009). *Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

DNP. (2008). *CONPES Social 113*. Bogotá.

DNP. (2010). *Cifras de pobreza. "Incidencia de la pobreza por Ingresos y Coeficiente de Gini 2002-2010 (nueva metodología)"* Bogotá.

<http://www.dnp.gov.co/Programas/Educaci%C3%B3nyculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Promoci%C3%B3ndelaequidadyreducci%C3%B3ndelapobreza.aspx>

DNP. (2011). *Metas de pobreza por ingresos, pobreza extrema por ingresos y desigualdad de ingresos para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.

<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=MxrQgkqK9kg%3d&tabid=337>

El País. (2010). *Siguen las investigaciones por el escándalo de Agro Ingreso Seguro*. Cali. 3/XII/2010. <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/siguen-investigaciones-por-escandalo-agro-ingreso-seguro>

El Tiempo. (2011). *Polémica entre ex ministros por evaluación a Agro Ingreso Seguro*. Bogotá. 21/III/2011. [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9050872.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9050872.html)

FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

FAO. (2006). *Las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación*. Documentos informativos y estudios de casos. Roma.

FAO. (2011). FAOSTAT. Sistema estadístico disponible en: <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>

Grupo Semillas. (2007). *Aprobado el cultivo de maíz transgénico en Colombia. Una amenaza a la biodiversidad y soberanía alimentaria*. Bogotá. 16/VII. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w--l--&x=20155082>

Guissé, El Hadji. (2004). *Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento. Informe del Relator Especial sobre el Derecho al Agua, a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos - Consejo Económico y Social. 56° periodo de sesiones. E/CN.4/Sub.2/2004/20. (14 de julio)* Disponible en: [http://www.worldwaterforum5.org/fileadmin/www/Programs/Right\\_to\\_Water/Pdf\\_doct/SP\\_Relationship\\_between\\_the\\_enjoyment\\_of\\_ESCR.pdf](http://www.worldwaterforum5.org/fileadmin/www/Programs/Right_to_Water/Pdf_doct/SP_Relationship_between_the_enjoyment_of_ESCR.pdf)

ICBF & PMA. (2008). *Mapas de la situación nutricional en Colombia*. Bogotá. SINTEGRAF LTDA.

ICBF. (2006). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresores, S.A.

ICBF. (2011). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2010. ENSIN 2010*. Bogotá: DA VINCI EDITORES & CIA. S.N.C.

IGAC y CORPOICA. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. [CD ROM (4 discos/capítulos)]. Bogotá.

Kalmanovitz Salomón y Enrique López Enciso. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

Kennell, John H. & Marshall H. Klaus. *Requerimientos psicoafectivos del recién nacido*. En: Cusminsky, Marcos; Moreno, Elsa & Elbio N. Suárez. (editores). (1988). *Crecimiento y desarrollo. Hechos y tendencias*. Washington: OPS y OMS. pp. 131-148.

Maya, Edgardo. (2006). *Comentarios al Proyecto de Ley No. 30. Carta del Procurador General de la Nación al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Sr. Andrés Felipe Arias*. Publicado en: Grupo Semillas. (2006). *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Una contrarreforma agraria a la medida de la Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: s/e.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2006). *Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006 – 2020*. Bogotá. <http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Publicaciones/APUESTAEXPORTADORA.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá. [http://www.minambiente.gov.co/documentos/5774\\_240610\\_libro\\_pol\\_nal\\_rec\\_hidrico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/5774_240610_libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf)

Ministerio de la Protección Social. (2007a). Decreto 1575 de 2007 por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Bogotá. Disponible en: [http://www.corpamag.gov.co/archivos/normatividad/Decreto1575\\_20070509.htm](http://www.corpamag.gov.co/archivos/normatividad/Decreto1575_20070509.htm)

Ministerio de la Protección Social. (2007b). *Plan Nacional de Salud Pública 2007 – 2010*. Bogotá. Disponible en: <http://nutrinet.org/servicios/biblioteca-digital/func-startdown/464/>

Morales, Juan Carlos. (2006). *El hambre al servicio del neoliberalismo*. Ediciones desde abajo. Bogotá.

Morales, Juan Carlos. (2011). *Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*. Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/politicasPubAlimentarias.pdf>

Norgan, Nicholas George. (2000). *Long-term physiological and economic consequences of growth retardation in children and adolescents*. En: *Proceedings of the Nutrition Society*. Cambridge. Vol. 59. pp 245–256.

OACNUDH y FAO. (2010). *El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo No. 34*. Génova.

OEA. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"*. San Salvador. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

OMS. (1981). *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna*. Ginebra. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/files/nutrition\\_code\\_english.pdf](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/files/nutrition_code_english.pdf)

OMS. (2005). *Colombia. Country Profile*. Nota explicatoria al indicador “Low birth weight”. Disponible en: <http://apps.who.int/nutrition/landscape/help.aspx?menu=0&helpid=363>

ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

ONU. (1955). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*. Ginebra. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Reglas-minimas-para-el-tratamiento>

ONU. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Nueva York. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20República%20Dominicana.pdf>

ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200A (XXI). 16/XII/1966. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Bolivia. (2011). *Las Naciones Unidas en la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Selección de Instrumentos Internacionales* (pp. 9-18). La Paz: s/e.

ONU. (1999). *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*. Nueva York. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2019.pdf>

Ortiz, M. María del Rocío; Álvarez-Dardet, Carlos; Ruiz, María Teresa & Gascón, Encarna. *Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos*. Washington. *Rev. Panam. Salud Pública*, 14 (3), 186-192.

PMA. (2005). *Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país*. Bogotá. Disponible en: [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp086486.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp086486.pdf)

PMA. 2003. *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp036410.pdf>

PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: Offset Gráfico Editores.

PNUMA. (2010). *Perspectivas del medio ambiente: América latina y El Caribe*. Panamá. Disponible en: <http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Doc%20COMPLETO/GEO%20ALC%203%20WEB%20VERSION%20C.pdf>

Portafolio. (2009). *El caso de Mónica Semillas Colombia*. Bogotá. 9/VI/2009. Disponible en: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-5399009>

PROFAMILIA. (2005). *Encuesta nacional de demografía y salud 2005*. Bogotá: s/e.

Pueblo de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

Reyes Posada, Alejandro. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Senado de la República. (2008). *Ley 1181 de 2007*. Bogotá. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc%20ley/2007/ley\\_1181\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc%20ley/2007/ley_1181_2007.html)

Senado de la República. (2010). *Leyes desde 1992 - Vigencia Expresa y Sentencias de Constitucionalidad. Avance Jurídico*. [CD-ROM]. Bogotá. Casa Editorial Ltda.

Senado de la República. (2011). *Antecedentes de Proyectos del Senado. Proyecto de Ley 79 de 2008*. Bogotá. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/proyectoley.asp>

Shneour, Elie A. (1975). *The malnourished mind*. New York: Anchor Press.

SIGOB. (2011a). *Sector agropecuario. MINAGRICULTURA. Proteger el ingreso de los productores y mejorar la competitividad de la producción – Agro Ingreso Seguro (AIS)*. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=532>

SIGOB. (2011b). *Sector Presidencia de la República. Acción Social. Atención a Población Desplazada*. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=623> [Consulta: 8/X/2011]

SIGOB. (2011c). *Sector protección social. ICBF: Programas Desayunos Escolares*. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=646> [Consulta: 8/X/2011]

SIGOB. (2011d). *Sector agropecuario. INCODER. Hectáreas adjudicadas a familias en situación de desplazamiento*. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=529> [Consulta: 25/XI/2011]

Ziegler, Jean. (2003). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2003/54*. 10 de enero de 2003. Disponible en: <http://190.41.250.173/RIJ/bases/mecanism/54.pdf>

## ANEXOS

### Anexo 1. Instituciones invitadas a participar en el ejercicio de seguimiento al DA realizado por ProseDHer.

NOMBRES DE LAS INSTITUCIONES AL MOMENTO DE INICIAR LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	NUEVAS DENOMINACIONES INSTITUCIONALES
Aeronáutica Civil	
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	
Centro de investigación de la acuicultura en Colombia – CENIACUA	
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR	
Congreso de la República	
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias	
Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE	
Departamento Nacional de Planeación – DNP	
Fiscalía General de la Nación	
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	
Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER	
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	
Instituto Nacional de Salud – INS	
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Cultura	
Ministerio de Defensa Nacional	
Ministerio de Educación Nacional	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
Ministerio de la Protección Social	Ministerio de Salud y Protección Social. Ministerio del Trabajo.
Ministerio de Minas y Energía	
Ministerio de Relaciones Exteriores	
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
Ministerio de Transporte Nacional	
Ministerio del Interior y de Justicia	Ministerio del Interior. Ministerio de Justicia y del Derecho.
Policía Nacional	
Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho	

Internacional Humanitario	
Programa Presidencial para el Desarrollo Integral de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal	
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	
Superintendencia de Industria y Comercio	
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	
Vicepresidencia de la República	

## Anexo 2. Causas relacionadas con el DA y proyección en el Sistema Penal Oral Acusatorio<sup>125</sup>.

I. NÚMERO DE DENUNCIAS REALIZADAS	AÑO DE DENUNCIA		Total general
	2007	2008	
Acaparamiento. Art. 297 CP.		4	4
Agiotaje. Art. 301 CP.		1	1
Alteración y modificación de calidad, cantidad, peso o medida. Art. 299 CP.	11	27	38
Atentados a la subsistencia y devastación. Art. 160 CP.		1	1
Contaminación ambiental. Art. 332 CP.	99	206	305
Contaminación de aguas. Art. 371 CP.	33	24	57
Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico. Art. 372 CP.	98	192	290
Daño en bien ajeno. Art. 265 CP, agravado inciso 2° art. 266 empleando sustancias venenosas o corrosivas.	1		1
Daño en bien ajeno. Art. 265 CP, agravado inciso 3° art. 266 en despoblado o lugar solitario		1	1
Daño en bien ajeno. Art. 265 CP, agravado inciso 4° art. 266 sobre objetos de interés científico, histórico, (...) de uso público o que conformen patrimonio cultural de la nación.		1	1
Daño en materia prima, producto agropecuario o industrial. Art. 304 CP.	4	6	10
Daño en obras de utilidad social. Art. 351 CP.	44	45	89
Destrucción de bienes e instalaciones de carácter sanitario. Art. 155 CP.		1	1
Destrucción del medio ambiente. Art. 164 CP.		2	2
Destrucción y apropiación de bienes protegidos. Art. 154 CP.		1	1
Ilícita explotación comercial. Art. 303 CP.	12	7	19
Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias. Art. 373 CP.	63	126	189
Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.	67030	78415	145445
Incendio. Art. 350 CP.	718	941	1659
Invasión de tierras o edificaciones. Art. 263 CP.	521	785	1306
Obstaculización de tareas sanitarias y humanitarias. Art. 153 CP.		3	3
Ofrecimiento engañoso de productos y servicios. Art. 300 CP.	7	12	19
Omisión de medidas de socorro y asistencia humanitarias. Art. 152 CP.	3	1	4
Usurpación de aguas. Art. 262 CP.	33	24	57
Usurpación de tierras. Art. 261 CP.	163	225	388

<sup>125</sup> Respuesta de la Fiscalía General de la Nación a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 24/XII/2011. Esta respuesta se fundamenta en el sistema de información SPOA de la Fiscalía General de la Nación.

2. NÚMERO DE CONCILIACIONES REALIZADAS POR DELITO	AÑO		Total general
	2007	2008	
Contaminación ambiental. Art. 332 CP.		1	1
Daño en obras de utilidad social. Art. 351 CP.	6	7	13
Ilícita explotación comercial. Art. 303 CP.		2	2
Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.	32089	36086	68175
Incendio. Art. 350 CP.	6	5	11
Invasión de tierras o edificaciones. Art. 263 CP.	76	99	175
Usurpación de aguas. Art. 262 CP.	6	12	18
Usurpación de tierras. Art. 261 CP.	36	33	69

3. NÚMERO DE DESISTIMIENTOS DE LA ACCIÓN PENAL POR DELITO	AÑO		Total general
	2007	2008	
Daño en materia prima, producto agropecuario o industrial. Art. 304 CP.	1	1	2
Daño en obras de utilidad social. Art. 351 CP.	3	1	4
Ilícita explotación comercial. Art. 303 CP.		1	1
Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias. Art. 373 CP.	1		1
Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.	6232	7208	13440
Incendio. Art. 350 CP.	7	2	9
Invasión de tierras o edificaciones. Art. 263 CP.	36	57	93
Omisión de medidas de socorro y asistencia humanitarias. Art. 152 CP.	1		1
Usurpación de aguas. Art. 262 CP.	4	3	7
Usurpación de tierras. Art. 261 CP.	13	16	29

4. NÚMERO DE FORMULACIONES DE IMPUTACIÓN POR DELITO	AÑO		Total general
	2007	2008	
Acaparamiento. Art. 297 CP.		1	1
Alteración y modificación de calidad, cantidad, peso o medida. Art. 299 CP.	1	1	2
Contaminación ambiental. Art. 332 CP.	4	11	15
Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico Art. 372 CP.	11	19	30
Daño en obras de utilidad social. Art. 351 CP.	1		1
Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias. Art. 373 CP.	2	11	13
Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.	1272	2201	3473
Incendio. Art. 350 CP.	7	10	17
Invasión de tierras o edificaciones. Art. 263 CP.	2	20	22
Usurpación de tierras. Art. 261 CP.	2	3	5

5. NÚMERO DE FORMULACIONES DE ACUSACIÓN POR DELITO	AÑO		Total general
	2007	2008	
Contaminación ambiental. Art. 332 CP.	1	2	3
Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico. Art. 372 CP.	3	1	4
Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias. Art. 373 CP.		3	3
Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.	480	743	1223
Incendio. Art. 350 CP.	1	2	3
Invasión de tierras o edificaciones. Art. 263 CP.	1	2	3
Usurpación de tierras. Art. 261 CP.		3	3

6. INCIDENTES DE REPARACIÓN INTEGRAL DELITO - ACTUACION	AÑO		Total general
	2007	2008	
<b>Contaminación ambiental. Art. 332 CP.</b>			
Escrito de acusación por preacuerdo - cobija a todos los imputados		1	1
Escrito de acusación por preacuerdo - no cobija a todos los imputados (ruptura)		2	2
Preacuerdos posteriores a la presentación de la acusación		1	1
Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado	1		1
<b>Corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico. Art. 372 CP.</b>			
Escrito de acusación por preacuerdo - Cobija a todos los imputados		2	2
Escrito de acusación por preacuerdo - no cobija a todos los imputados - (ruptura)		2	2
Preacuerdos posteriores a la presentación de la acusación	1		1
Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado		2	2
<b>Imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias. Art. 373 CP.</b>			
Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado	1		1
<b>Inasistencia alimentaria. Art. 233 CP.</b>			
Escrito de acusación por preacuerdo - Cobija a todos los imputados	10	12	22
Preacuerdos posteriores a la presentación de la acusación	6	8	14
Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado	3	8	11
<b>Incendio. Art. 350 CP.</b>			
Escrito de acusación por preacuerdo - Cobija a todos los imputados	1	2	3
Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado	1		1

**Anexo 3. Medidas jurídicas y presupuestales reportadas por el MADR para evitar la intervención arbitraria en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua o de producción, acceso y distribución de los alimentos<sup>126</sup>.**

TIPO DE MEDIDA	NOMBRE	OBJETIVO
Jurídica	Resolución 732/2008.	Selección de los proyectos de adecuación de tierras de importancia estratégica que el INCODER puede continuar ejecutando
	Resolución 154/2008	Incentivo a la reactivación de siembras de frijol en zonas cafeteras durante el primer semestre del año 2008
	Resolución 129/2008	Incentivo a la reactivación de siembras de maíz amarillo tecnificado en el primer semestre del año 2008
	Resolución 80/2008	Apoyo directo al transporte de maíz blanco comprado a los productores de Córdoba
	Resolución 57/2008	Apoyo al transporte de maíz blanco comprado a los productores en Cesar, Córdoba, Tolima, Valle y Meta
	Resolución 265/2008 y 346/2008	Incentivo al almacenamiento de leche
Presupuestal		El INCODER ejecutó \$344.572 millones en 2007 y 2008 en infraestructura de riego y drenaje en diferentes proyectos.

<sup>126</sup> Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010.

**Anexo 4. Medidas de política, administrativas, jurídicas, presupuestales, de seguimiento y evaluación, en programas e investigación reportadas por el MADR, INCODER y el MAVDT, dirigidas a impedir la contaminación o explotación ilícita de los recursos hídricos y las fuentes de agua<sup>127</sup>.**

TIPO DE MEDIDA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	LOGROS
<b>De Política</b>	MADR y MAVDT	Se puso en marcha la “Agenda Ambiental Interministerial”, siendo una de las estrategias la “Gestión integral del recurso hídrico”.  Las acciones buscan ampliar la cobertura y el acceso al riego y drenaje, así como cofinanciar proyectos de investigación orientados a la implementación de tecnologías para el uso eficiente del agua y elaborar los Planes de Ordenamiento Pesquero.	Se asignaron recursos para el Plan de Manejo Ambiental: protección, preservación y vigilancia de las cuencas de dos grandes distritos de riego (La Guajira y Tolima).  Para la formulación e implementación de Planes de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura, se realizaron actividades orientadas al ordenamiento de la Ciénaga Zapatosa, Embalse Urrá, Cuenca Media y Baja del Sinú, Golfo de Urabá, Embalse de Betania, Cuenca del Río La Miel, Cuenca Media y Baja del Magdalena y la Laguna de Fúquene.
<b>De Programas o Proyectos</b>	MAVDT	Evaluación Ambiental Estratégica para el “Control de la Contaminación Hídrica”	Sirvió de insumo para la formulación de la Política Hídrica Nacional
		Programa para mejoramiento de la capacidad analítica de laboratorios de autoridades ambientales del país.	Se mejoraron laboratorios, se estandarizaron pruebas de laboratorio y se dieron capacitaciones a funcionarios de laboratorios de autoridades ambientales en torno a pruebas de metales pesados, plaguicidas y patógenos.
<b>Jurídicas</b>	MADR	Resolución 37 de 2008, “por la cual se establecen las cuotas globales de pesca para las diferentes especies para la vigencia 2009”.	
<b>Administrativas</b>	INCODER	Registro y control de la actividad pesquera.	Se implementaron las vedas de camarón, langosta, bagre,

<sup>127</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010; 4/VIII/2010 y 12/VII/2010, respectivamente.

			caracol, entre otras especies.
<b>Presupuestales</b>	MADR	\$25.708 millones de pesos en la gestión ambiental integral de los 2 grandes distritos de riego (Ranchería-La Guajira y Triángulo-Tolima).	
<b>De seguimiento y evaluación</b>	MAVDT	Seguimiento y evaluación a la implementación de los Decretos 1729 y 1604 de 2002 relacionados con la ordenación y manejo de cuencas (se hace a través de encuestas y visitas técnicas).	El MAVDT logra un informe sobre los avances en la ordenación de cuencas a nivel nacional. Con base en ella se proyectó borrador de decreto modificatorio del 1729 y 1604, el cual fue discutido con autoridades ambientales.
<b>De investigación</b>	MADR (como cofinanciador)	3 proyectos contratados en ejecución, enfocados directamente al uso eficiente del agua. Valor total \$2.040 millones, cofinanciación MADR \$1.001 millones.	Proyectos en proceso de ejecución.

**Anexo 5. Medidas de política, en programas y proyectos, jurídicas, administrativas, de seguimiento y evaluación, y de coordinación y concertación reportadas por el MADR y el ICA orientadas a prevenir y/o controlar la contaminación genética de especies nativas con organismos genéticamente modificados, o la presencia de plagas y enfermedades en plantas y animales necesarios para la alimentación humana o animal<sup>128</sup>.**

TIPO DE MEDIDA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	LOGROS
<b>De Política</b>	Ministerio de la Protección Social y MADR	CONPES 3458 de 2007. Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la Cadena Porcícola	Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias operando con base en la armonización de políticas de los diferentes sectores involucrados, principalmente agricultura, salud, medio ambiente, y comercio.
		CONPES 3468 de 2007. Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la Cadena Avícola.	
		CONPES 3514 de 2008. Política Nacional Fitosanitaria y de Inocuidad para las Cadenas de Frutas y de otros Vegetales.	
<b>De Programas o Proyectos</b>	ICA	Programa de Sanidad Animal	
		Programa de Sanidad Vegetal	
		Programa de Semillas y Recursos Fitogenéticos – ICA. Realiza análisis de riesgo y estudios de bioseguridad con el fin de evaluar los riesgos biológicos que se puedan derivar de la introducción, producción, comercialización y liberación de Organismos Vivos Modificados con fines agrícolas, pecuarios y pesqueros.	Estudios de solicitudes para introducción, producción y/o liberación de Organismos Vivos Modificados (OVM). Evaluación de riesgos, caso por caso, para todas las solicitudes relacionadas con OVM. Análisis y asesoría en proyectos para la realización de ensayos con OVM a pequeña escala en invernadero y campo, bajo condiciones controladas. Supervisión de ensayos con OVM en laboratorios, invernaderos y campo. Elaboración de normas y procedimientos que deben seguir los usuarios que realizan actividades con OVM. Transferencia de conocimiento en el campo de bioseguridad. Análisis de riesgo de las semillas modificadas genéticamente. Evaluación estudios de bioseguridad. Seguimiento y monitoreo a los planes de manejo para siembras con OVM.
Proyecto estratégico 2.2 “Establecimiento y Reconocimiento de Áreas Libres o de Baja Prevalencia de Plagas de Importancia Cuarentenaria”.			

<sup>128</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario, a derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010 y 2/VII/2010, respectivamente.

		<p>Proyecto estratégico 4.1 “Fortalecer y Modernizar el Sistema de Bioseguridad que Apoye la Política Gubernamental de Uso Seguro de Organismos Vivos Modificados”.</p>	
<b>Jurídicas</b>	ICA	<p>Resolución 1677/2008. Se autorizan siembras controladas con semillas de maíz con la tecnología conjunta Herculex I (TC-1507) x Roundup Ready (NK-603) a la empresa Dow AgroSciences de Colombia S.A.</p> <p>Resolución 1678/2008. Se autoriza la ampliación de zonas para siembras controladas de maíz con la tecnología Herculex I (TC-1507).</p> <p>Resolución 1679/2008. Se autorizan siembras controladas de maíz con la tecnología Bt-11 (NB-7212 Bt11).</p> <p>Resolución 1680/2008. Se autorizan siembras Controladas con semillas de maíz con el evento NK-603 a la empresa DuPont de Colombia S.A.</p> <p>Resolución 1192/2008. Se establecen medidas sanitarias para la Prevención, Control y Erradicación de la Brucelosis en las especies bovina, bufalina, caprina, ovina y porcina en Colombia.</p> <p>Resolución 1365/2007. Se establece que el maíz con tecnología conjunta YieldGard X 2 y Roundup Ready (MON 810 X NK 603) es apto para consumo como alimento de animales domésticos en Colombia.</p> <p>Resolución 465/2007. Se autorizan siembras de maíz con la tecnología Yieldgard (MON 810).</p> <p>Resolución 464/2007. Se autorizan siembras de maíz con la tecnología Herculex I (TC-1507).</p> <p>Resolución 185/2007. Se establecen procesos de vigilancia epidemiológica de brucelosis y tuberculosis bovina en ganaderías con producción de leche cruda y leche cruda enfriada para consumo humano directo.</p>	
<b>Administrativas</b>	ICA	<p>Puesta en marcha de un sistema de supervisión y certificación de la inocuidad en cultivos priorizados, uso seguro de los organismos vivos modificados – OVM, y formalización de los productores</p>	

		de semillas e insumos.	
<b>De seguimiento y evaluación</b>	MADR, MAVDT, MPS	Las tres autoridades participan de manera conjunta, en el Mecanismo de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, que ofrece acceso a información referente al Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología en las siguientes categorías: contactos nacionales, leyes y regulaciones, desarrollo de capacidades y lista de expertos.	El público en general puede acceder a esta información a través de la página <a href="http://www.bch.org.co">www.bch.org.co</a> .
<b>De Coordinación y Concertación</b>	MADR, ICA, MAVDT, MPS y COLCIENCIAS	Comité Técnico Nacional de Bioseguridad para el caso de OVM agrícolas, pecuarios, pesqueros, plantaciones forestales, comerciales y agroindustria	

**Anexo 6. Medidas de política, en programas y proyectos, jurídicas, administrativas, de suministro de información, y de coordinación y concertación reportadas por el MADR, el ICA y el INVIMA, dirigidas a garantizar o regular la calidad e inocuidad de los insumos para la producción alimentaria y/o de los alimentos para el consumo humano, así como para socializar y defender los derechos de los consumidores de alimentos<sup>129</sup>.**

TIPO DE MEDIDA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	LOGROS
De Política	MADR, MPS, INVIMA	Mediante el Decreto 3039 de 2007 el Gobierno Nacional adoptó el Plan Nacional de Salud Pública para el cuatrienio 2007-2010. Dentro de las líneas de política para el logro de los objetivos del plan se encuentra la definición, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de prevención de los riesgos biológicos, del ambiente y del consumo, que incluyen los alimentos y bebidas alcohólicas.	Mejoramiento del estatus sanitario: orientado a las actividades de Inspección, Vigilancia y Control de alimentos y, disposiciones específicas para las cadenas de la carne bovina, de la leche, de la carne de aves, de la carne porcina, y de la cadena de las frutas y otros vegetales.  Mejoramiento de la capacidad operativa, técnica y científica
		Como herramienta para la intervención se encuentra la vigilancia sanitaria, a través de la cual se ejerce el seguimiento y observación de los riesgos relacionados con los alimentos, medicamentos, tecnologías en salud, productos de uso doméstico, establecimientos públicos y las cadenas productivas. Para ello emplea la vigilancia activa haciendo uso entre otros de la metodología de buenas prácticas, y de la investigación de proceso que es liderado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA.  CONPES 3458 de 2007: Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la Cadena Porcícola	Medidas enmarcadas en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política Pública de Competitividad y Mejoramiento del Estatus Sanitario

<sup>129</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, a derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010, 2/VII/2010 y 1/VII/2010, respectivamente.

		CONPES 3468 de 2008: Política Nacional de Sanidad e Inocuidad para la Cadena Avícola	
		CONPES 3514 de 2008: Política Nacional Fitosanitaria y de Inocuidad para las Cadenas de Frutas y de Otros Vegetales	
<b>De Programas o Proyectos</b>	INVIMA	<i>Programa de Inspección, Vigilancia y Control a establecimientos procesadores de alimentos</i> (en el contexto del artículo 34 de la Ley 1122 de 2007)	Se ha adelantado las acciones de inspección, vigilancia y control de los establecimientos fabricantes de alimentos, plantas de beneficio y la inspección sanitaria de alimentos y materias primas para esta industria.
		<i>Programa de Inspección, Vigilancia y Control a plantas de beneficio animal</i> (en cumplimiento de las competencias asignadas al INVIMA, durante el año 2008)	En el país se implementó la inspección permanente en 51 plantas de las especies bovina y porcina, y en 20 de la especie aviar
	MADR	<i>Laboratorio de bioseguridad nivel 3, para fortalecer la capacidad diagnóstica de enfermedades restrictivas en el comercio de carne y leche.</i>	El laboratorio ha permitido el manejo seguro de agentes altamente contagiosos como los de fiebre aftosa e influenza aviar.
		<i>Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino – SINIGAN. Con el objetivo de realizar la identificación, ubicación y registro del ganado bovino y sus productos, y los establecimientos asociados en la cadena desde el origen hasta el consumidor final.</i>	El SINIGAN registró 316 explotaciones ganaderas en 12 departamentos, 4 frigoríficos y de 103.000 bovinos.
	INVIMA, ICA	<i>Plan de Monitoreo de Residuos de Medicamentos Veterinarios y Otros Contaminantes Químicos en Alimentos de Origen Animal.</i>	En 2007 y 2008 se estableció la línea base de sustancias a monitorear
	ICA	<i>Programas de certificación oficial de fincas en Buenas Prácticas Ganaderas</i>	
<i>Proyecto 3.1 “Sistema de Supervisión y Certificación de la Inocuidad en la Producción Primaria de Especies Priorizadas”</i>			

<b>Jurídicas</b>	MADR, MPS	Ley 1255 de 2008, “Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la creación de un programa que preserve el estado sanitario de país libre de Influenza Aviar, así como el control y erradicación de la enfermedad del Newcastle en el territorio nacional y se dictan otras medidas encaminadas a fortalecer el desarrollo del sector avícola nacional”	
		Decreto 1500/2007. Establece el reglamento técnico que crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos destinados para el consumo humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad.	
		Decreto 559 de 2008. Establece la inscripción de plantas de beneficio animal y la presentación del plan gradual de cumplimiento.	
		Decreto 2965 de 2008. Establece la obligatoriedad de inscripción ante el INVIMA de las plantas de beneficio animal.	
	ICA	Resolución 2341 de 2007: reglamenta las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria de ganado bovino y bufalino destinado al sacrificio para consumo humano.	
		Resolución 2640 de 2007: reglamenta las condiciones sanitarias y de inocuidad en la producción primaria de ganado porcino destinado al sacrificio para consumo humano. Resolución 3659/2008.	
		Establece los criterios y plazos para presentar el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal.	
<b>Administrativas</b>	ICA	Fortalecimiento del sistema de inspección y certificación de importaciones y exportaciones agropecuarias.	Mejoramiento de los puestos de cuarentena animal y vegetal ubicados en Cundinamarca, minimizando el riesgo de entrada al país de enfermedades exóticas.
<b>De suministro de información</b>	INVIMA	Durante el 2008 se fortalecieron los procesos de inspección sanitaria por medio de la implementación del Sistema de información denominado Sistema de Vigilancia y Control	

		<i>Sanitario (SIVICOS)</i>	
<b>De Coordinación y Concertación</b>	INVIMA	<i>El INVIMA se consolida a partir del año 2007 como autoridad sanitaria nacional en materia de inocuidad de los alimentos.</i>	

**Anexo 7. Medidas de programas y proyectos, administrativas y presupuestales reportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER en relación con políticas de reforma agraria o otorgamiento de tierras a los pequeños(as) productores(as) rurales.<sup>130</sup>**

TIPO DE MEDIDA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA	LOGROS
<b>De Programas o Proyectos</b>	INCODER	Adjudicación de tierras por Compra Directa.	29.553 Has adjudicadas a 2.758 familias.
		Entrega de predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, por extinción del dominio.	146 Has entregadas a 19 familias.
		Titulación de Baldíos a Campesinos y Afrocolombianos.	334.270 Has tituladas a 14.994 familias.
		Ampliación de Zonas de Resguardos Indígenas.	22.207 Has a 2.129 familias.
		Adquisición de tierras para familias guardabosques.	7.110 Has a 52.581 familias.
		Proyecto de titulación de baldíos productivos.	De 41.270 expedientes tramitados, se terminó con la titulación de 9.962 predios con 222.887 Has en 28 departamentos.
<b>Administrativas</b>	MADR, INCODER	Desarrollo del modelo de convocatorias públicas a partir de 2008, para entregar el subsidio integral de tierras.	Entrega de tierras por demanda de las comunidades y de conformidad con los planes o esquemas de ordenamiento territorial, otorgando apoyo económico para la compra de la tierra y la financiación parcial de un proyecto productivo.
<b>Presupuestales</b>	INCODER	\$9.871 millones para adquisición y adjudicación de tierras a comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas. \$16.411 millones para titulación de baldíos. \$6.743 millones para saneamiento de resguardos indígenas.	Recursos ejecutados en cada uno de los programas, para los fines previstos.

<sup>130</sup> Respuestas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, a derechos de petición formulados por la Defensoría del Pueblo. Bogotá. 28/VII/2010, y 4/VIII/2010, respectivamente.

**Anexo 8. Producción, importación y exportación de alimentos estratégicos en Colombia durante 1987, 1997 y 2007 (en toneladas métricas TM)<sup>131</sup>.**

	PRODUCCIÓN			IMPORTACIÓN			EXPORTACIÓN		
	1987	1997	2007	1987	1997	2007	1987	1997	2007
Maíz	859.600	977.911	1.733.290	1.644	1.734.090	3.322.830	0	140	2.140
Trigo	74.200	50.181	36.778	697.128	1.022.870	1.285.970	0	0	0
Arroz cáscara	1.864.500	1.830.290	2.313.310	0	43.819	0	31	31	284
Papa	2.242.610	2.717.000	2.823.360	4	10.996	0	681	7.593	22.272
<b>Cereales seleccionados + papa</b>	<b>5.040.910</b>	<b>5.575.382</b>	<b>6.906.738</b>	<b>698.776</b>	<b>2.811.715</b>	<b>4.608.800</b>	<b>712</b>	<b>7.764</b>	<b>24.696</b>
Frijoles secos	90.425	136.593	156.236	66	45.696	32.356	2.002	796	57.947
Lentejas	6.500	1.000	1.224	34.056	54.979	68.935	0	0	120
<b>Leguminosas seleccionadas</b>	<b>96.925</b>	<b>137.593</b>	<b>157.460</b>	<b>34.122</b>	<b>100.175</b>	<b>101.291</b>	<b>2.002</b>	<b>796</b>	<b>58.067</b>
Carne vacuna	569.390	762.988	856.261	10	81	8	11.728	813	72.153
Leche fresca	3.240.120	5.492.030	6.725.440	16	0	0	0	794	5.098
Huevos	226.000	315.950	497.632	154	1.528	333	0	1.405	3.882
<b>Fuentes de proteína animal seleccionadas</b>	<b>4.035.510</b>	<b>6.570.968</b>	<b>8.079.333</b>	<b>180</b>	<b>1.609</b>	<b>341</b>	<b>11.728</b>	<b>3.012</b>	<b>81.133</b>
<b>TOTAL GRUPOS SELECCIONADOS</b>	<b>9.173.345</b>	<b>12.283.943</b>	<b>15.143.531</b>	<b>73.3078</b>	<b>2.913.499</b>	<b>4.710.432</b>	<b>14.442</b>	<b>11.572</b>	<b>163.896</b>

<sup>131</sup> Tabla elaborada con base en datos de: FAO. FAOSTAT. <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx> [Consulta: 30/IX/2011].

**Anexo 9. Mortalidad departamental por desnutrición según causas seleccionadas (fallecidos por deficiencias y anemias nutricionales + fallecidos por retardo en el crecimiento fetal, desnutrición fetal, bajo peso al nacer y gestación corta) en 2008 y desnutrición crónica en menores de cinco años en 2005 (mortalidad: por cada 100.000 habitantes; desnutrición crónica: porcentaje)<sup>132</sup>.**

DEPARTAMENTO	MORTALIDAD AÑO 2008 (por 100.000 habitantes)	DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN MENORES DE 5 AÑOS (en porcentaje)
S. Andrés y P.	1,93	Nd
Bogotá	2,14	13,4
Arauca	2,7	Nd
Quindío	3	Nd
Antioquia	3,83	11,4
Risaralda	4,1	Nd
Casanare	4,52	Nd
Caldas	4,98	Nd
Valle del Cauca	5,55	Nd
Santander	5,65	Nd
Tolima	5,76	Nd
Putumayo	6,18	Nd
Sucre	6,4	11
Huila	6,66	13,3
Atlántico	7,21	9,8
N. Santander	7,32	Nd
Cundinamarca	7,8	Nd
Meta	8,24	Nd
Córdoba	8,57	15
Bolívar	8,86	13,5
Guaviare	9,18	Nd
Chocó	9,71	Nd
Magdalena	10,34	17

<sup>132</sup> Para tasas de mortalidad departamental: cálculos propios con base en: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2010). *Estadísticas vitales año 2008. Cuadro 5. Defunciones por grupo de edad y sexo, según departamento, municipio de residencia y grupos de causa de defunción (lista de causas agrupadas 6/67 CIE\_10 de OPS)*; y, *Proyecciones de Población. Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2010*. Bogotá. Disponibles en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206&Itemid=119](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=206&Itemid=119) y [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=) [Consulta: 24/X/2011]. Para desnutrición crónica en menores de cinco años: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2006). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, 2005. ENSIN 2005*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresores, SA. p. 97.

Boyacá	10,41	23,3
Cauca	10,92	15
Caquetá	10,94	Nd
Cesar	11,95	11,5
Nariño	12,06	20
La Guajira	17,36	24,7
Amazonas	26,32	Nd
Vichada	49,75	Nd
Guainía	61,08	Nd
Vaupés	155,02	Nd

### Anexo 10. Relación de algunos de los datos más recientes en temas relacionados con la alimentación o el DA.

Asunto y año	Cifra	Fuente
Área de la superficie nacional concentrada en la gran propiedad (2009)	52,2 %	(PNUD, 2011, p. 206)
Participación del PIB agropecuario en el total del PIB nacional (2009)	8,55 %	(PNUD, 2011, p. 343)
Hogares con inseguridad alimentaria en Colombia (2010)	42,7 %	(ICBF, 2011, p. 353)
Niños(as) menores de 5 años con algún grado de desnutrición (2010)	17,5 %	(ICBF, 2011, pp. 84-88)
Niños(as) entre 5 y 9 años con retraso en el crecimiento (2010)	9 %	(ICBF, 2011, p. 91)
Jóvenes (ambos sexos) entre 10 y 17 años con retraso en el crecimiento (2010)	10,7 %	(ICBF, 2011, p. 91)
Adultos(as) de 18 a 64 años con desnutrición (2010)	2,8 %	(ICBF, 2011, p. 94)
Adultos(as) de 18 a 64 años con sobrepeso u obesidad (2010)	51,1 %	(ICBF, 2011, p. 94)
Mujeres gestantes con bajo peso para su edad gestacional (2010)	16,2 %	(ICBF, 2011, p. 98)
Mujeres gestantes con sobrepeso u obesidad para su edad gestacional (2010)	34,6 %	(ICBF, 2011, p. 98)
Mediana de lactancia materna exclusiva (2010)	1,8 meses	(ICBF, 2011, p. 219)
Niños(as) de 6 a 59 meses con anemia nutricional (2010)	27,5 %	(ICBF, 2011, p. 163)
Población total colombiana proyectada (2011)	46.044.601	(DANE, 2011)
Hectáreas adjudicadas vía extinción y compra directa a familias en situación de desplazamiento (2010)	40.300	(SIGOB, 2011d)
Niños(as) de 6 meses a 5 años beneficiados con el programa desayunos infantiles (2010)	1.788.108	(SIGOB, 2011b)
Tasa de desempleo en Colombia, total nacional (2010)	11,7 %	(Banco de la República, 2011, p. 25)
Tasa de subempleo en Colombia, total nacional (2010)	32,9 %	(Banco de la República, 2011, p. 26)





Calle 55 No. 10-32  
Tel. 57 + 1 314 4000  
232 7080  
Fax 57 + 1 691 5355  
Bogotá, D. C. – Colombia

[www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)  
[info@defensoria.org.co](mailto:info@defensoria.org.co)



iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**

