

UN PAÍS QUE SE HUNDE EN EL HAMBRE

Cuarto informe sobre la situación del
derecho humano a la alimentación y
nutrición adecuadas en Colombia / 2021



FIAN
COLOMBIA

UN PAÍS QUE SE HUNDE EN EL HAMBRE

Cuarto informe sobre la situación del
derecho a la alimentación y nutrición
adecuadas en Colombia / 2021

Coordinador y coordinadora del informe:

Juan Carlos Morales González
Adriana Patricia Fuentes López

Coautores:

Adriana Patricia Fuentes López
Adriana Iveth Rueda Rozo
Ana Kuhn
Andrea Rodríguez Navarro
Andrés Fuerte Posada
Andrés Vélez Serna
Ángela Marcela Gordillo Motato
Carlos Alberto Suescún Barón
Carolina Carvajal Castro
Juan Carlos Morales González
Nancy Catalina González Moya
Nayib Chalela Ambrad
Paola Romero Niño
Richard Doughman
Sandra Paola Naranjo Aristizábal

FIAN Colombia
www.fiancolombia.org
Cra. 24 No. 36 - 12
Tel: (57-1) 8140067
Bogotá – Colombia

Con el apoyo de:

DKA Austria en poblaciones internacionales,
Global Health Advocacy Incubator y
Solidarité International de la Ville de Genève

Diseño:

.Puntoaparte Editores
www.puntoaparte.com.co

Impreso: Orlando Vaca Melo
orlando.vaca.melo@gmail.com

ISBN: 978-958-58929-9-6

Bogotá. Octubre de 2021.



UN PAÍS QUE SE HUNDE EN EL HAMBRE

Cuarto informe sobre la situación del
derecho humano a la alimentación y
nutrición adecuadas en Colombia / 2021



FIAN
COLOMBIA

Índice

12

SECCIÓN 1



Estándares y debates conceptuales relacionados con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas

13

Capítulo 1

Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos

49

Capítulo 2

La preeminencia del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas sobre otros conceptos

70

SECCIÓN 2



Situación y desafíos del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la política pública en Colombia y las regiones

71

Capítulo 3

Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia

144

Capítulo 4

Sesgos y deudas con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia: análisis de algunos factores estructurales a la luz de las políticas públicas recientes

168

Capítulo 5

El programa de alimentación escolar en Colombia: el desafío de alcanzar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la perspectiva de los ambientes escolares alimentarios saludables

193

Capítulo 6

Hacia una política pública de entornos escolares alimentarios saludables para Cartagena. un proceso participativo con enfoque de derechos humanos

207

Capítulo 7

La semilla del cambio: políticas públicas territoriales favorables al derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas

212

SECCIÓN 3



Situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas desde una perspectiva interseccional y poblacional

213

Capítulo 8

La feminización del hambre en Colombia

251

Capítulo 9

Garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante la emergencia sanitaria originada en la propagación del COVID-19

283

Capítulo 10

El estado del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de la población migrante venezolana en Colombia

309

Capítulo 11

Reflexiones sobre el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas del campesinado en Colombia

322

Capítulo 12

La protección del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas: entre la adaptación a las transformaciones y el fortalecimiento de los procesos de resurgimiento de las prácticas alimentarias

346

SECCIÓN 4



El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en tiempos de crisis sistémica, captura corporativa y conflicto alimentario

347

Capítulo 13

Consecuencias para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, de la pérdida de biodiversidad en Colombia

377

Capítulo 14

Captura corporativa, conflictos alimentarios, violencias alimentarias y sus amenazas sobre el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria

396

SECCIÓN 5



Resistencias

397

Capítulo 15

“De tierra y agua soy, de tierra y agua seré” la soberanía alimentaria como estrategia de resistencia territorial. El caso de una comunidad en el sur de Bolívar



Introducción

Uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad colombiana y el futuro del país, es el amplio y profundo espectro de violaciones y vulneraciones del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (en adelante: DHANA). Amplio, porque esas afectaciones se dan en todos los eslabones del proceso alimentario, incluidos aquellos relacionados con el ambiente y el planeta vistos como entidades vivientes. Profundo, porque en vez de mejorar, la situación empeora con la conocida carga de sufrimiento humano y ambiental, y con los importantes impactos sobre los territorios, los sueños y el anhelo de democracia de las personas, comunidades y poblaciones colombianas.

Todo esto ocurre al tiempo que se consolidan los conflictos alimentarios, la captura corporativa de los espacios de la gobernanza alimentaria (incluidos el Estado y los órganos multilaterales), se relativizan o condenan los principios de derechos humanos, se posicionan discursos negacionistas de las crisis globales que enfrentamos, y se impone un sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista.

Este conjunto de males no ocurre sin que los pueblos dejen de resistir. De hecho, las movilizaciones globales en contra de la Cumbre de Sistemas Alimentarios, que ha sido puesta en marcha por una Organización de las Naciones Unidas capturada por las corporaciones, permiten apreciar la magnitud de las resistencias y de las

apuestas que los pueblos del mundo quieren que sean escuchadas e implementadas para salvarnos como especie y para salvar al planeta. Colombia no ha sido ajena a esas resistencias, algo que se ha podido apreciar en el contexto de la pandemia y de las movilizaciones contra el actual Gobierno y sus medidas retardatarias, represoras y de expropiación. En ellas las denuncias sobre el hambre y la exigencia de que se respete el DHANA y la Soberanía Alimentaria (en adelante: SOBAL), han estado presentes.

Justo por la necesidad de dar a conocer esa amplitud, profundización y gravedad de las violaciones del DHANA en el país, FIAN Colombia, a través de este libro, presenta el Cuarto Informe sobre la Situación del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en Colombia. Este informe tuvo tres antecedentes muy importantes y en cada uno de ellos se denunciaba el mismo asunto: la falta de voluntad política del Estado Colombiano para avanzar en la realización de DHANA y cesar en sus violaciones a ese derecho¹.

Para este cuarto informe hemos tenido la colaboración de varias personas expertas sobre el DHANA o los derechos conexos, así como de problemáticas que le son atinentes. En ese sentido, es un documento único en su tipo en Colombia, que se constituye en un referente en la materia y mantiene el sentido constructivo y de denuncia heredado de los tres anteriores informes.

La elaboración del informe se prolongó durante casi un año, debido a las complicaciones operativas generadas por la Pandemia que afectaron las agendas institucionales y personales de los y las autoras. En ese sentido, preferimos alargar dicho proceso con el fin de poder incorporar algunos elementos claves que, en materia alimentaria, emergieron en el contexto del COVID-19 y, más recientemente, con las movilizaciones sociales en Colombia. Por supuesto, esta situación afectó también a las organizaciones sociales y procesos territoriales de defensa del DHANA que inicialmente habíamos invitado a colaborar, mediante reseñas, en este informe. Debido a que les fue muy difícil enviar sus aportes a causa de los desafíos que implicaba en su trabajo territorial tanto la Pandemia como las movilizaciones, el presente informe sólo tendrá la presentación de un caso de resistencia relacionado con el DHANA.

1 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. **El Derecho a la Alimentación en Colombia: situación, contexto y vacíos. Una aproximación al compromiso del Estado colombiano a la luz de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.** Sticker Publicidad. Bogotá. 2008. p: 30; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo et al. **Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia.** ARFO Editores e Impresores Ltda. Bogotá. 2010. p: 50; FIAN Colombia. **Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia.** Editorial Gente Nueva. Bogotá. 2013. p: 138.

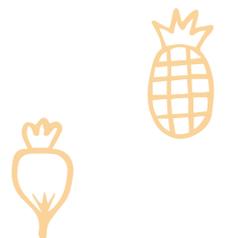
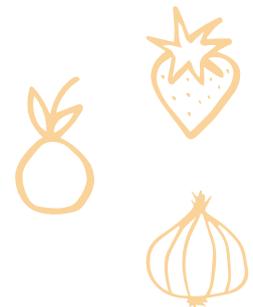


El informe se divide en cinco secciones. En la primera, “Estándares y debates conceptuales relacionados con el DHANA”, se hará una recordación de las bases normativas y estándares internacionales del DHANA y la SOBAL, así como de otros elementos conceptuales que sustentan la visión holística que sobre ese derecho tiene FIAN Colombia. De igual forma, se hará una discusión sobre la inconveniencia de seguir dando vida a enfoques desuetos en materia alimentaria, o de entronizar algunos “nuevos” conceptos y perspectivas esnobistas que nada aportan al avance de los derechos humanos y, por el contrario, pueden ser funcionales al esfuerzo global de los sectores poderosos de debilitar las conquistas históricas de los derechos humanos.

La segunda sección, “Situación y desafíos del DHANA y la política pública en Colombia y las regiones”, se encargará de abordar la situación de ese derecho en el país haciendo uso de las cifras oficiales disponibles; evaluar elementos estructurales que determinan esa problemática a la luz de las políticas públicas; analizar los desafíos que existen para realizar el DHANA en niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva de los ambientes escolares alimentarios saludables y el Programa de Alimentación Escolar; socializar lo que ha sido el proceso de construcción de la política pública de Entornos Escolares Alimentarios Saludables para Cartagena; y, finalmente, compartir algunas reflexiones sobre cómo poner en marcha políticas públicas territoriales en favor del DHANA.

En la tercera sección, “situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas desde una perspectiva interseccional y poblacional”, se hablará del proceso de feminización del hambre en Colombia; la situación del DHANA de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la Pandemia; el estado del DHANA en la población migrante venezolana; y, algunas reflexiones sobre el DHANA de la población campesina y los pueblos étnicos.

La cuarta sección, “El DHANA en tiempos de crisis sistémica, captura corporativa y conflicto alimentario”, se encargará de reflexionar sobre los impactos que sobre el DHANA tiene la pérdida de biodiversidad en Colombia; así como aportar importantes definiciones conceptuales en torno a qué es el conflicto alimentario, la violen-



cia alimentaria, el terrorismo alimentario y sus impactos sobre el DHANA y la SOBAL.

Por último, en la última sección, “Resistencias”, se compartirá sobre cómo la lucha por la SOBAL se ha convertido en una estrategia de resistencia territorial de una comunidad del Sur de Bolívar expuesta a múltiples violaciones de los derechos humanos. En este último caso, por razones de seguridad hemos preferido no dar mayores señales de la ubicación precisa de esa comunidad.

Cabe indicar que cada capítulo contará con una parte final de conclusiones, en algunos casos seguida de recomendaciones que las autoras y autores han deseado compartir entendiendo que podrían ser de utilidad para las propias comunidades, personas expertas, líderes y lideresas y personas de instituciones públicas que accedan a este informe.

Donde lo hemos considerado pertinente, la información contenida en este libro se acompañará de varios gráficos, figuras, cuadros y capturas de pantalla, con el fin de hacer más comprensible lo que se relata.

También contará con un listado de siglas, el cual recomendamos revisar durante la lectura del libro. En cuanto a las fuentes y referencias, son variadas, rigurosas y hemos intentado dejar, cuando es posible, indicado el vínculo para acceder electrónicamente a ellas.

Cabe señalar, finalmente, que este informe no hubiera sido posible sin el apoyo de DKA Austria en poblaciones internacionales, Global Health Advocacy Incubator y Solidarité International de la Ville de Genève y de todo el equipo de FIAN Colombia. El contenido es responsabilidad solo de los autores y autoras, y no necesariamente refleja las opiniones de las agencias financiadoras mencionadas. Un particular agradecimiento extendemos también a Red PaPaz, que nos acompañó con la redacción del capítulo 9 de este libro.

Dicho esto, apreciado lector y apreciada lectora, esperamos que la lectura de este libro ayude a comprender un poco más sobre la situación del DHANA en Colombia, y sobre algunas de las muchas cosas que debemos hacer para que la población colombiana pueda, pronto, dejar atrás el hambre y las demás formas de violación de ese derecho.





LISTADO DE SIGLAS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural	ECNTs	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
AEAS	Ambiente Escolar Alimentario Saludable	ELN	Ejército de Liberación Nacional
AIS	Agro Ingreso Seguro	ENSANI	Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	ENSE	Encuesta Nacional de Salud Escolar
ANT	Agencia Nacional de Tierras	ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
ART	Agencia de Renovación del Territorio	ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
CATM	Centros de Atención Transitoria al Migrante	EPL	Ejército Popular de Liberación
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	ETOs	Obligaciones Extraterritoriales de los Estados
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
CNA	Censo Nacional Agropecuario	FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
DADIS	Departamento Administrativo Distrital de Salud (Cartagena)	GABAS	Guías Alimentarias Basadas en Alimentos
DANE	Departamento Nacional de Estadística	GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
DHANA	Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas	ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
DNP	Departamento Nacional de Planeación	INSA	Inseguridad Alimentaria
DPS	Departamento para la Prosperidad Social	INVIMA	Instituto Colombiano de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
		IPM	Índice de Pobreza Multidimensional

LEC	Líneas Especiales de Crédito	PS	Prosperidad Social
LM	Lactancia materna	PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
LME	Lactancia materna exclusiva	RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
LMT	Lactancia materna total	RTDAF	Registro de Tierras Desojadas y Abandonadas Forzosamente
MEN	Ministerio de Educación Nacional	SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
NNA	Niñas, niños y adolescentes	SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierra
NNAJ	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes	SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
OMS	Organización Mundial de la Salud	SNM	Sistema Nacional de Migraciones
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia	SOBAL	Soberanía Alimentaria
ONU	Organización de las Naciones Unidas	TDCNR	Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado
OPS	Organización Panamericana de la Salud	TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza
PAE	Plan de Alimentación Escolar	UAE-AA	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender
PATR	Planes de Acción para la Transformación del Campo	UAF	Unidad Agrícola Familiar
PEP	Permiso Especial de Permanencia	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por siglas en inglés)
PCUs	Productos Comestibles Ultraprocesados	UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	UPAs	Unidades de Producción Agropecuaria
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
PGN	Presupuesto General de la Nación	URT	Unidad de Restitución de Tierras
PMA	Programa Mundial de Alimentos		
PND	Plan Nacional de Desarrollo		
PNSAN	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional		



SECCIÓN 1

Estándares y debates conceptuales relacionados con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas



Capítulo 1

Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos²

Uno de los derechos humanos más relevantes, máxime en los tiempos que recorremos a consecuencia del colapso ecológico y la destrucción de la vida, es el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. En FIAN preferimos usar, a manera de sinónimo, la denominación Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA), como un recordatorio que tiene dos fines. Por un lado, explicitar lo que los instrumentos internacionales del Derecho a la Alimentación Adecuada ya incorporan en sus postulados: el componente nutricional de la alimentación sin por ello caer en el reducido enfoque nutricionalista³. De otra parte, resaltar que la nutrición es apenas un elemento del complejo proceso alimentario, el cual a su vez está abordado de diferentes formas en el cuerpo normativo del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Este recordatorio sirve, además, para denotar el carácter holístico de ese derecho, en contraste con enfoques desuetos, minimalistas y altamente resistidos por las organizaciones sociales (Seguridad Alimentaria o Seguridad Alimentaria y Nutricional, por ejemplo), u

2. Autor: Juan Carlos Morales González. Médico. Magister en historia contemporánea. Director Ejecutivo de FIAN Colombia. direccionejecutiva@fiancolombia.org
3. El enfoque nutricionalista, que es disruptivo de un abordaje holístico de la alimentación, ha tenido también como consecuencia: i) contribuir a la despolitización de la alimentación; ii) contribuir a la adinamia política de los y las titulares del DHANA; iii) pretender separar la producción de alimentos del consumo y la nutrición; iv) proteger y legitimar, con discursos científicos y/o con conflictos de interés, la participación del sector privado en los procesos de tomas de decisiones en materia alimentaria; v) imponer la tecnificación y medicalización del saber nutricional; y, vi) enfocar su quehacer en los primeros 1000 días de vida de las personas y en la mujeres gestantes y lactantes. Para ampliar esta discusión ver: Salcedo Fidalgo, Hernando y Juan Carlos Morales González. **Nutritional Assessment Methodologies: Challenges and Opportunities for the Full Realization of the Right to Food and Nutrition**. En: *Frontiers in Nutrition*. Abril 5 de 2019. <https://doi.org/10.3389/fnut.2019.00035> Disponible en: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnut.2019.00035/full?utm_source=Email_to_authors.&utm_medium=Email&utm_content=T1_11.5e1_author&utm_campaign=Email_publication&field=&journalName=Frontiers_in_Nutrition&id=364564



otros emergentes que tienden a relativizar los principios de derechos humanos, desnaturalizar su carácter histórico, o diluir en la aparente novedad conceptual las responsabilidades de los Estados en la materia y la necesidad de buscar justicia cuando el DHANA es violado o vulnerado (Ciudadanía Alimentaria)⁴

4. Sobre la fragilidad de esos conceptos ver también el capítulo 2 de este libro.

A la par en importancia con el DHANA, tenemos a la Soberanía Alimentaria (SOBAL), recientemente reconocida como derecho en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales; un proceso de reconocimiento que fue resultado de un largo reclamo de las organizaciones campesinas y rurales del mundo. Surgida en oposición al concepto de Seguridad Alimentaria, la SOBAL invoca el derecho de las personas, comunidades y pueblos a tomar sus propias decisiones en materia alimentaria, re-generando las condiciones sociales, de vida, ambientales y de empoderamiento que le son necesarias.

En ese sentido, el DHANA y la SOBAL son conceptos, derechos y horizontes de lucha complementarios, bajo cuyo enfoque deben resguardarse y guiarse los Estados para lograr la alimentación adecuada de sus poblaciones, garantizando al tiempo la protección del ambiente y de las condiciones materiales y espirituales que posibiliten la sostenibilidad de esa alimentación.

A continuación se hará una breve revisión del fundamento de esos dos conceptos, así como de otros cuyo conocimiento es necesario para poder comprender y comprender el carácter holístico y transformativo del DHANA y la SOBAL.



Fotografía por FIAN Colombia

DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADAS

Antes de recordar los elementos conceptuales más relevantes del DHANA y la SOBAL, es preciso recabar en la complejidad de la alimentación dado que esos dos derechos procuran, de una u otra forma, abordar sus diferentes elementos clave.

Proceso alimentario

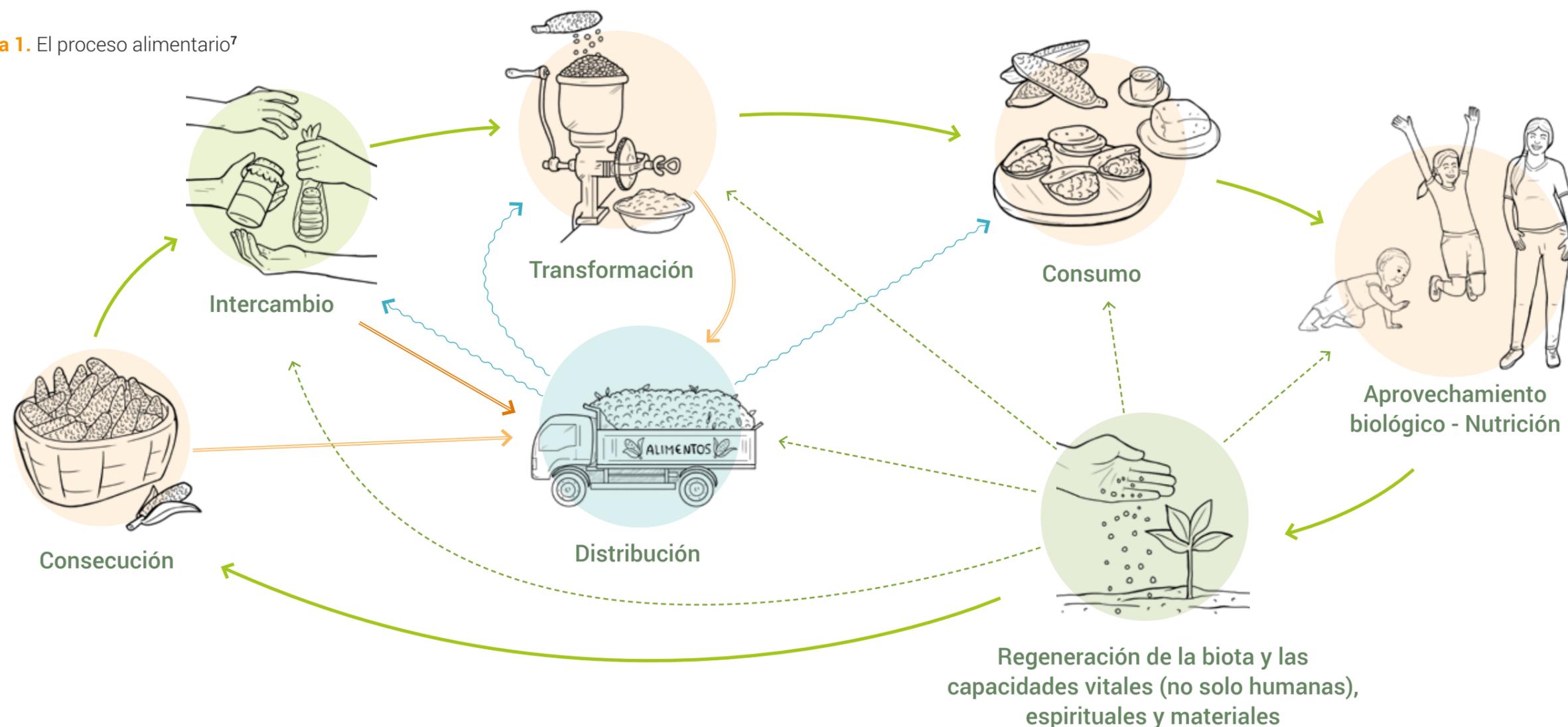
Desde hace muchos años, hemos venido insistiendo en la importancia de abordar la alimentación humana o “el hecho alimentario” como resultado de un complejo encadenamiento de hechos o momentos al que denominamos “proceso alimentario”⁵. Este proceso multidimensional, lejos de ser lineal, es circular en su apariencia y espiralado en su evolución⁶, entendiendo además que no necesariamente su eslabonamiento es rígido ya que, en determinadas circunstancias, cierto elemento puede preceder o suceder a algún otro, e incluso no estar presente.

Los eslabones más reconocibles del proceso alimentario son la consecución, transformación, intercambio y consumo de los alimentos, así como el aprovechamiento biológico/nutrición y la regeneración de la biota y las capacidades vitales (no solo humanas), espirituales y materiales, que hacen nuevamente posible el inicio del proceso (ver figura No. 1) Este último eslabón, al igual que las relaciones de poder y control sobre las decisiones alimentarias, suelen ser invisibilizados en los análisis que sobre la alimentación se hacen. Son, sin embargo, absolutamente relevantes al denotar la importancia del DHANA y la SOBAL.

5. Ver: Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del derecho a la alimentación**. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo et al. *Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia*. Segundo informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. Op. Cit. pp: 11-15. Menciones previas y desarrollos posteriores se encuentran en: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo **El Derecho a la Alimentación en Colombia: situación, contexto y vacíos. Una aproximación al compromiso del Estado colombiano a la luz de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación**. Op. Cit. pp: 33, 73, 74; y, FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla**. Editorial Gente Nueva. Bogotá. 2015. pp: 15-17.
6. Es espiralado en la medida que el “re-inicio” del proceso alimentario en una comunidad dada, por ejemplo, nunca es igual al *momentum* anterior en que comenzó. Para explicarlo mejor y tomando como eslabón referente de inicio la consecución de alimentos, cada vez que volvemos a buscar, recolectar o producir un alimento, las condiciones ecológicas, productivas o materiales que posibilitan esa consecución ya no son las mismas. Ese cambio posiblemente también determine la forma como los otros eslabones se desarrollarán y cuán realizado o no estará el DHANA y la SOBAL de la persona o colectivo de personas.



Figura 1. El proceso alimentario⁷



Cabe resaltar, además, que cada uno de los eslabones, al igual que el conjunto del proceso, ocurren en el marco de un complejo circuitaje en el que unos y otro determinan, son determinados, reproducen, transforman, crean y recrean las relaciones del ser humano con lo económico, su cultura, sus estrategias de sobrevivencia como especie y de lucha como sujeto político y social, así como su relación con el ambiente, las otras formas de vida y el planeta.

Por lo tanto, es una propuesta de interpretación de lo alimentario que busca trascender la perspectiva antro-po-económico, no basada en la complejidad, que es una de las terribles taras, por ejemplo, del enfoque de "sistemas alimentarios" que se mueve actualmente en los escenarios internacionales⁸. Este último enfoque tiene una construc-

ción narrativa que, en realidad, es funcional a la profundización y validación política (incluyendo su perverso influjo sobre la forma como se pueden concebir las políticas públicas) de un sistema alimentario corporativizado en desmedro de la SOBAL y de formas alternativas de relacionarnos con el hecho alimentario y la alimentación.

El eslabón de la **consecución** hace referencia a las formas, dinámicas y factores productivos que permiten la generación y obtención material de alimentos. Esta se puede lograr mediante diversos mecanismos como la siembra y cosecha, la cría, la pesca, la caza y la recolección, sin que medie necesariamente una lógica productivista en la que el fin último sea la búsqueda de excedentes económicos. En ese sentido la producción, con finalidad puramente económica,

7. Actualizado con base en: FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla.** Op. Cit. pp: 16-18
8. Ver: Grupo de Alto Nivel de Expertos. **La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria.** FAO. Roma. 2017



es apenas una de esas formas de generar los alimentos. Abordar este eslabón también nos lleva a analizar las relaciones de tenencia, uso, usufructo, cuidado y conservación de quienes producen o consiguen los alimentos, no solo respecto a estos bienes comunes sino también con los factores productivos o naturales que los posibilitan⁹. De igual manera, comprender si lo que producen va en vías de su autoabastecimiento o termina beneficiando económicamente a otros agentes no productivos.

Respecto a la **transformación** de los alimentos, esta ocurre de diferentes modos. Infortunadamente, tiende a darse mayor importancia o a centrarse la mirada en aquella que sucede a nivel industrial y que, por cierto, se dedica preferentemente a la alteración radical de los alimentos verdaderos para, adicionándoles componentes no naturales y nocivos para la salud, fabricar luego los denominados productos comestibles ultraprocesados (en adelante: PCUs). La mayoría de la transformación de alimentos se da en forma no industrializada y/o en las cocinas de nuestros hogares. Este tipo de transformación es muy importante, pues tiene un fuerte vínculo con las culturas y saberes transmitidos, así como con mecanismos adaptativos al ambiente, y responde además a los contextos productivos ya referenciados. Dado su estrecha relación con la transformación, los procesos de conservación de los alimentos suelen estar muy imbricados, aunque no en todos los casos, con este eslabón.

El **intercambio** alimentario es otro de los eslabones del proceso. Al igual que los descritos previamente, se da en múltiples formas que trascienden el imperativo económico ligado al lucro, así como la falsa creencia, devenida pseudoverdad neoliberal, de que todo, en absoluto, se resuelve en lógica de las transacciones y relaciones comerciales. En ese sentido, al tiempo que parte del intercambio alimentario obedece a la lógica del mercado y los intereses comerciales, otra ocurre mediante mecanismos solidarios y justos, motivaciones culturales o procesos adaptativos en situaciones de crisis. Los intercambios alimentarios (que en algunos casos se extienden a los insumos, bienes comunes relacionados y fuerza de trabajo) que se dan en actividades de trabajo comunitario (de búsqueda de fuentes alimentarias, adecuación de tierras, construcción de obras), en las conmemoraciones y ritos de paso (celebraciones festivas y/o de

9. A nuestro juicio, los alimentos deben considerarse bienes comunes. Para comprender mejor la relación existente entre la pérdida de la biodiversidad, los daños a los bienes comunes y el DHANA, ver el capítulo 13 de este libro.



Fotografía por FIAN Colombia

cambio de edad, celebraciones religiosas, matrimonios, funerales), o en situaciones de emergencia por crisis alimentarias o humanitarias (ollas comunitarias o algunos ocurridos a consecuencia de la pandemia del COVID-19)¹⁰, son algunos ejemplos de lo descrito. Cabe aquí indicar que el proceso de transporte de los alimentos está íntimamente vinculado con el intercambio y, debido al fenómeno de globalización, ha adquirido un papel relevante también en el daño causado al planeta y la expansión y consolidación de las dietas corporativas.

En cuanto al **consumo** de los alimentos, recordar que se posibilita mediante el acceso físico (consumes los alimentos que produces o intercambias en lógicas no comerciales, o los que reciben en contextos de ayuda alimentaria y donaciones) o económico (consumes los alimentos que adquieres vía monetaria) a dichos bienes comunes. No obstante, a consecuencia del proceso de industrialización y, muy especialmente, del modelo económico hegemónico, nuestras sociedades han venido siendo víctimas de profundas transformaciones en sus hábitos alimentarios determinadas por la expansión de una dieta corporativa en la que se promueven y consumen masivamente los PCUs. Este consumismo, contrario a la adquisición e ingesta de

¹⁰ Diversos medios de comunicación registraron donaciones de alimentos hechas por comunidades campesinas en el marco de la pandemia. Al respecto ver por ejemplo: <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/07/08/campesinos-donan-20-mil-kilos-de-alimentos-para-comedores-comunitarios/>; https://lanotapositiva.com/colombia-me-encanta/campesinos-donan-cultivos-familias-vulnerables_36435 o <https://www.eluniversal.com.co/regional/campesinos-se-suman-a-donacion-de-alimentos-EC2721503>. FIAN Colombia elaboró un video con varios de estos casos de donaciones de alimentos hechas por comunidades campesinas que se publicó en las redes sociales el 24 de junio de 2020.



alimentos verdaderos, es un verdadero azote para las sociedades contemporáneas y tiene graves consecuencias para la salud pública (la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles derivadas), la soberanía de los individuos y los pueblos, los derechos humanos (especialmente contra DHANA, el derecho a la salud, los derechos de niñas, niños y mujeres), el ambiente y el futuro planetario (debido a su gran huella ecológica y pérdida de diversidad alimentaria que este consumo tiene aparejado).

Con lo dicho, no es descabellado afirmar que parte de la pérdida de capacidades para controlar nuestro proceso alimentario pasa, también, por la manera en que y lo que consumimos, en una lógica en la que profundizamos una nueva forma de saqueo a la que denominamos “extractivismo antialimentario”: nuestra soberanía alimentaria, recursos económicos, salud y alimentación adecuada, además de la diversidad alimentaria y el ambiente, lo cedemos o perdemos en beneficio del inescrupuloso lucro de las empresas y sectores¹¹ que promueven esa dieta corporativa. Se trata de un extractivismo global, que se da tanto en el ámbito de lo público y lo privado, “cotidianizado” y naturalizado al extremo, y que destruye la multiplicidad de “ambientes y territorios alimentarios” en los que vivimos: desde nuestro propio cuerpo al territorio en el que colectivamente existimos.

Llegado este punto, es necesario un paréntesis para explicar en qué consisten los ambientes y territorios alimentarios:

Por ambiente(s) alimentario(s) entendemos el contexto físico, económico, político, cultural, biótico y ambiental en el que se condiciona, desarrolla, posibilita o imposibilita el hecho alimentario. En ese sentido, incluye los medios y recursos (estructuras y espacios físicos, recursos económicos, técnicos, pedagógicos y culturales); bienes (culturales, materiales, inmateriales, comunes); capacidades, estructuras, normas sociales, políticas y económicas; seres humanos (individual y colectivamente hablando) y no humanos, así como las formas de relacionamiento de aquellos con la naturaleza y el ambiente que le sirven de trasfondo y escenario para llevar a cabo su proceso alimentario. Un ambiente alimentario puede ser adecuado o inadecuado, según exista o no la posibilidad real de que las personas puedan alcanzar una alimentación adecuada.

¹¹ Es un error asumir que las corporaciones y/o industrias que producen PCUs son las únicas responsables. Si bien constituyen el motor principal del desastre, los sectores de la publicidad, los medios de comunicación y los “académicos” y “académicas” con conflictos de intereses, puestos en función de los imperativos de las empresas, tienen también un papel protagónico.

Por extensión, un “territorio alimentario adecuado” es el escenario físico, económico, político, cultural y ambiental concreto, en el que se posibilita y/o realiza la alimentación adecuada como derecho humano y expresión de la Soberanía Alimentaria, y en el que se garantiza la sostenibilidad y el respeto armónico del ambiente y las condiciones planetarias fundamentales para la alimentación. En los territorios alimentarios adecuados, los y las titulares de derechos deciden soberanamente sobre su alimentación, el agenciamiento de su proceso alimentario, y el control de los bienes comunes tangibles e intangibles necesarios para la alimentación.

En ese sentido, la lucha por la Soberanía Alimentaria y el DHANA puede desarrollarse mediante la **liberación de territorios** claves. Valga como ejemplo que entre esos territorios deben estar los centros educativos, especialmente los escolares, que en su aspiración por garantizar una alimentación adecuada para el estudiantado y liberarse de la presión, publicidad y los propios productos de la industria de PCUs, podrían declararse, tras esa emancipación, como “territorio(s) libre(s) de comida chatarra”. La publicidad y expendio de esos productos, en lugares como los mencionados, anulan las posibilidades de realización del DHANA y la SOBAL y tienen un efecto contaminante y perjudicial del contexto (ambiente) y del espacio (territorio), del cuerpo (obesidad, sobrepeso, ECNTs), de la mente (adicción a los PCUs, consumo alimentario acrítico, defensa de las empresas productoras de PCUs), y de la aspiración colectiva por una vida en dignidad y sin la tiranía corporativa.

**En los territorios alimentarios adecuados,
los y las titulares de derechos deciden
soberanamente sobre su alimentación,
el agenciamiento de su proceso alimentario,
y el control de los bienes comunes tangibles
e intangibles necesarios para la alimentación.**



Volviendo al proceso alimentario, en el eslabón del **aprovechamiento biológico/nutrición son varios los aspectos a tener en cuenta: desde la calidad e inocuidad misma de los alimentos**¹², pasando por su pertinencia cultural, hasta su real capacidad de satisfacer los requerimientos alimentarios y nutricionales de quienes los consumen. Adicionalmente, a manera de trasfondo necesario, el adecuado aprovechamiento biológico/nutrición solo es posible en la medida que existan óptimas condiciones de salud humana y ambiental, de salubridad y bienestar. Aquí es necesario precisar que al agua la consideramos un alimento per se, necesario para un adecuado aprovechamiento biológico, y protagonista en todo el proceso. En efecto, desde la perspectiva de FIAN Colombia el líquido vital tiene un cuádruple rol fundamental en el proceso alimentario: es un alimento por sí mismo como ya fue mencionado; es vehículo para la ingesta de otros alimentos; es subproducto de los procesos metabólicos al interior de nuestro cuerpo; y es el alimento sustrato base de la vida y de los procesos bióticos de los que el proceso alimentario depende.

Al ser consecuencia del adecuado aprovechamiento biológico/nutrición, la **regeneración de las capacidades vitales, espirituales, materiales y la biota**, se constituye en otro eslabón clave y sin el cual la continuidad del proceso se ve afectada. Solo para dar algunos ejemplos de la importancia de este eslabón, una inadecuada nutrición puede afectar prácticamente todos los campos de desempeño de la persona: i) reducidas capacidades de aprendizaje, relacionamiento social y rendimiento laboral a consecuencia del hambre y la malnutrición; ii) capacidades biológicas reducidas para la sostenibilidad de la vida en el caso de mujeres gestantes y lactantes afectadas por carencias alimentarias y nutricionales; iii) pobre discernimiento analítico con impactos sobre la capacidad de decisión política y cotidiana; iv) daños a la salud mental, espiritual (esta última que trasciende hacia lo colectivo) y la dignidad de las personas; y, v) reducido margen de maniobra para la resiliencia positiva¹³ individual y colectiva en caso de hambre y otras formas de violación del derecho a la alimentación.

Ahora bien, la importancia de la regeneración y preservación de las capacidades vitales en el marco del proceso alimentario trasciende a aquellas que competen directamente a la especie humana. En efecto, casi todo con lo que nos alimentamos proviene de otras for-

12 Cabe resaltar que, en las recientemente aprobadas Directrices Voluntarias sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición, los aditivos alimentarios fueron incluidos dentro del conjunto de sustancias, toxinas y organismos que deben ser vigilados con el fin de mejorar la inocuidad de los alimentos. FIAN Colombia considera que esta inclusión es muy relevante, pues desafía el equivocado enfoque según el cual la inocuidad hace referencia a si hay o no patógenos o sustancias notoriamente tóxicas. Este avance puede dar lugar a un nuevo enfoque que permita hacer vigilancia sobre los aditivos industriales, muchos de ellos de carácter secreto y sobre los cuales no hay investigaciones científicas amplias y sin conflictos de interés, que demuestren si son o no perjudiciales a corto o largo plazo para la salud humana y ambiental. Ver: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial – FAO. **Directrices Voluntarias del CSA sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición.** CFS 2021/47/7 Roma. 2021. Directriz 3.4.1.c

13 La “resiliencia positiva” hace referencia a los mecanismos adaptativos de las personas y comunidades para favorecer la salud y la vida. A ella se contraponen la “resiliencia negativa” o “inversa”, que es una forma adaptativa que favorece la enfermedad y la muerte, y es el resultado de múltiples impactos ecosistémicos y nutricionales de origen casi siempre antrópico, así como de nuestra incapacidad para consolidar procesos alimentarios sostenibles

mas de vida, a su vez imbricadas con muchas más en ecosistemas específicos, y frente a los cuales hemos sido más destructores que preservadores. Justo ahora que estamos en Antropoceno¹⁴ y hemos entrado a un colapso ecológico de claro agenciamiento humano, el cuidado de esa vida se hace imperativo e ineludible si en verdad deseamos sobrevivir.

Nuestro vínculo con el ambiente y la vida, al analizar el proceso alimentario o cada uno de sus eslabones, está integrado también en un **circuitaje** del que hacen parte otros tipos de relaciones en lo económico, cultural, político, social. En el caso de los circuitos y relaciones económicas vinculadas con el proceso alimentario o sus eslabones, las encontramos muy presentes en la consecución, intercambio, transformación y acceso alimentario. Las de tipo cultural se expresan por ejemplo en las relaciones filiales, cosmogónicas, festivas, espirituales y de aplicación y transmisión de saberes, conocimientos y técnicas que se vierten en la práctica alimentaria; algo muy notorio en los eslabones de la consecución, intercambio, transformación y consumo. En cuanto a las relaciones de orden político y social, son manifiestas en las maneras y mecanismos como se toman las decisiones frente a cada uno de los eslabones; el papel que asumimos frente al hecho alimentario, la resiliencia alimentaria y las resistencias alimentarias (¿somos críticos frente a lo que ocurre, dejamos que la forma de alimentarnos la decidan los poderosos, o ni siquiera habíamos entendido lo importante que es luchar por esto?); la real conciencia que tengamos de superar esquemas convenientes al sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista¹⁵

La importancia de la regeneración y preservación de las capacidades vitales en el marco del proceso alimentario trasciende a aquellas que competen directamente a la especie humana. En efecto, casi todo con lo que nos alimentamos proviene de otras formas de vida, a su vez imbricadas con muchas más en ecosistemas específicos, y frente a los cuales hemos sido más destructores que preservadores.

y respetuosos de la vida en su conjunto. Para más detalle ver: Salcedo Fidalgo, Hernando. **La pandemia del Coronavirus: una reflexión crítica sobre los patrones alimentarios corporativos.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2020. LokayDRUCK. Alemania. 2020. pp: 22-23.

¹⁴ Término acuñado en 2020 por Paul Crutzen y que según Arias Maldonado designa "[a] una nueva época geológica cuyo rasgo central es el protagonismo de la humanidad, convertida ahora en agente de cambio medioambiental a escala planetaria" Ver: Arias Maldonado, Manuel. **Antropoceno. La política en la era humana.** Taurus. Bogotá. 2018. p: 14.

¹⁵ Ese sistema se caracteriza por: "la pérdida de la capacidad de los productores primarios, los consumidores y los Estados, a la hora de decidir qué producir, cómo transformarlo, qué vías alternativas al mercado se generan para el intercambio, cómo se consume y qué se decide para una adecuada nutrición. Tales decisiones y la forma como deben implementarse, son dictaminadas por las grandes corporaciones y con la creciente anuencia, gracias a la captura corporativa, de los espacios multilaterales de decisión -como la ONU y los parlamentos regionales- y los propios Estados" Ver: Morales González, Juan Carlos. **Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.** En: FIAN Colombia. Perspectivas sobre el



(la seguridad alimentaria o las falsas soluciones al hambre¹⁶); el anhelo de alimentarnos adecuadamente según nuestras decisiones soberanas; y, la concienciación en torno a la protección de los derechos de las mujeres como elemento estructural de un futuro alimentario en línea con la garantía del DHANA y la SOBAL.

Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas

Por las razones que ya fueron expuestas, en FIAN preferimos denominar Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA) al Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, que es la forma técnica como tal derecho ha sido reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el contexto de este informe y de las acciones de exigibilidad que adelantamos, son sinónimos.

El DHANA es uno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales más importantes por su estrecha relación con la vida y la dignidad de las personas y comunidades. Por eso mismo, es un derecho de carácter fundamental y sin el cual no es posible la realización de otros derechos. Si bien los principios de interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos aplican para todos ellos¹⁷, el DHANA es uno de esos en los que dichas interconexiones adquieren relevancia vital (ver figura No. 2). El uso de este último adjetivo es claro y preciso: sin la alimentación, la vida es superada por el sufrimiento y la muerte, al tiempo que se imposibilita la realización de los otros derechos. Además, en los casos en que la alimentación no es la adecuada o se ha dañado gravemente el proceso alimentario de las personas y comunidades, son muchas las formas como los otros derechos se pueden afectar (es el caso del derecho a la salud o los derechos de las niñas y los niños cuando los Estados no regulan la publicidad y consumo de comida chatarra, o de las y los productores campesinos cuando son despojados de sus formas y medios de vida).

Internacionalmente existe un amplio y fuerte basamento normativo que reconoce y desarrolla lo que es el DHANA. En el artículo 25 de la fundacional Declaración Universal de los Derechos Humanos, se establece claramente que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros derechos, la alimentación¹⁸.

derecho a la alimentación y nutrición adecuadas. No. 1. Inversiones CIMAZ S.A.S. Bogotá. 2018. pp: 25-26.

16 El término "falsas soluciones" contra el hambre y la malnutrición (así como frente al colapso ecológico) hace referencia al conjunto de desarrollos científico-técnicos, de medidas normativas y de política pública, así como de orden económico, político y cultural, que aún cuando son presentadas como "soluciones" a esas formas de violación del DHANA, no transforman sus causas estructurales, no afectan las relaciones de poder imperantes, ni transforman el comportamiento humano responsable del antropoceno y el colapso ecológico. Estas falsas soluciones permiten consolidar los intereses y el lucro de los poderes económicos y políticos que las impulsan, destruyen los procesos alimentarios de orden tradicional, consolidan el sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativo, imponen soluciones tecnológicas o científicas de dudosa inocuidad, y encumbran narrativas y prácticas tecnocráticas y violentas en materia alimentaria. Para profundizar más en el tema ver: Álvarez, Isa.

La construcción de nuevos sistemas agroalimentarios.

Luchas y retos. En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2017. Vencer la crisis alimentaria mundial.

Figura 2. Interrelaciones del DHANA con otros derechos económicos, sociales y culturales.



El ulterior desarrollo normativo derivado de la Declaración tuvo por resultado la formulación de uno de los instrumentos más importantes relacionados con el DHANA: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante: PIDESC). Dicho instrumento, de carácter vinculante, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en Colombia en 1976 gracias a la Ley 74 de 1968. Allí, en su artículo 11, quedó explicitado que:

LokayDRUCK. Alemania. 2017. p. 48; en el mismo libro: Forero, Lyda Fernanda y Martín Drago. **Ante la crisis climática, los pueblos tienen las soluciones.** pp: 72-74; Mousseau, Frederic **¿Está bien encaminado el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición en las situaciones de emergencia?** pp: 99-100. También se recomienda leer: Filardi, Marcos Ezequiel y Stefano Prato. **Reclamar el futuro de la alimentación: cuestionando la desmaterialización de los sistemas alimentarios.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2018. Cuando la alimentación se hace inmaterial: afrontar la era digital. LokayDRUCK. Alemania. 2018. p. 9; en el mismo libro: Álvarez, Isabel y Paola Romero **¿Nutrición digitalizada o malnutrición personalizada?** pp: 48-53.

17 "Todos los derechos humanos son humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí". Ver: Conferencia Mundial de Derechos Humanos. **Declaración y Programa de Acción de Viena.** Viena. 1993. Punto 1.5. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>

18 ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** París. 1948. Artículo 25. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf



“Los Estados Partes en el presente Pacto **reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. **Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho**, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (...) **Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: (...) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos** mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, **la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales (...)** **Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades**, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”¹⁹.

Los énfasis hechos en el texto permiten reconocer varios atributos del DHANA: su universalidad y relación con un adecuado nivel de vida; la obligación de los Estados de adoptar medidas frente a ese derecho; la necesidad de mejorar los métodos de producción y distribución de los alimentos; la divulgación de los principios de nutrición (algo muy pertinente justo ahora cuando el consumo masivo de PCUs nos conduce a la epidemia de la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas); y el perfeccionamiento de los regímenes agrarios.

Así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos tuvo que profundizarse a través del PIDESC (y su correlato, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el artículo 11 en el que se abordó el DHANA lo hizo, a su vez, mediante la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante: CDESC). En efecto, el CDESC, órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, formuló la Recomendación General No. 12 “El derecho a una alimentación adecuada”, donde lo define de la siguiente manera:

¹⁹ ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. 1966. Artículo 11. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf Énfasis nuestros.

“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**. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, **los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre** tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, **incluso en caso de desastre natural o de otra índole**”²⁰.

La definición enfatiza varios elementos importantes: que el derecho hace referencia a todas las personas y poblaciones, superando el ámbito de lo individual; que se trata tanto del acceso a los alimentos como a los medios de vida que se requieren para ello; que trasciende la mirada nutricionalista o de salud; y, que los Estados deben implementar medidas efectivas para avanzar en la realización de ese derecho. A lo señalado se suma que al DHANA se le concibe “inseparablemente vinculado” con la dignidad humana, con el disfrute de otros derechos, y con el anhelo de justicia social, en la medida que requiere de las debidas políticas económicas, ambientales y sociales que busquen la superación de las inequidades y la pobreza²¹.

Ahora bien, al analizar el concepto de adecuación y su relación con la sostenibilidad²², queda claro que al calificarse el derecho a la alimentación como derecho a la alimentación “adecuada”, debe considerarse si ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación son los que se precisan, si se garantiza el acceso a los alimentos a las generaciones presentes y futuras, y cómo esa adecuación está determinada por las condiciones económicas, sociales, culturales, climáticas y ambientales. De igual manera, al delimitarse el contenido del derecho, se precisa que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias/nutricionales de las personas, ser pertinente culturalmente y considerar los valores no relacionados necesariamente con la nutrición, y debe carecer de sustancias nocivas²³. Todo lo anterior significa que el calificativo “adecuada” dado al derecho a la alimentación, es bastante comprehensivo de los diferentes aspectos que deben tenerse en cuenta al hablar del DHANA. Esto es importante porque denota que

20 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada**. Ginebra. 1999. Párrafo 6. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement> Énfasis nuestros.

21 *Ibidem*. Párrafo 4.

22 *Ibidem*. Párrafo 7.

23 *Ibidem*. Párrafos 9-11.



su carácter más abarcador define mejor ese derecho, a comparación de expresiones más restrictivas como “alimentación sana” o “alimentación sostenible”.

La Observación General No 12 resalta que, además de los contenidos del derecho arriba mencionados, hay dos que son básicos: la disponibilidad y accesibilidad. En el caso del primero, se trata de contar (vía producción u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización adecuados) con alimentos en cantidad y calidad suficientes, pertinentes culturalmente, sanos y sin sustancias nocivas²⁴. Respecto a la accesibilidad, que puede ser económica (los costos de la adquisición de alimentos deben ser razonables y quienes no puedan acceder o adquirir los alimentos deben ser protegidos por programas especiales) y/o física (todos y todas deben poder acceder materialmente a los alimentos, incluidas las personas en situación de vulnerabilidad, que viven en zonas de difícil acceso o que son víctimas de desastres), debe garantizarse en formas sostenibles y sin que vayan en desmedro del goce de otros derechos humanos²⁵.

Otro de los aspectos fundamentales del DHANA, clarificados en la Observación General No. 12, es el de las obligaciones de los Estados para con ese derecho²⁶. Además de la ya mencionada de tomar medidas y avanzar rápidamente para lograr su garantía, están las obligaciones de respetar, proteger y realizar, esta última subdividida en facilitar y hacer efectivo²⁷.

La obligación de **respetar** significa que los Estados no pueden tomar medidas que limiten o impidan que las personas o comunidades puedan acceder a la alimentación adecuada o a los medios que son necesarios para garantizarla. Justo esa obligación es la que se irrespeta cuando los Estados, por ejemplo, contrariando las formas propias que tienen las comunidades para realizar su DHANA, implementan políticas públicas, planes de desarrollo, proyectos, inversiones, acciones bélicas o de despojo armado o extractivista, que impiden que la gente disfrute ese derecho.

24 *Ibíd.* Párrafos 8 y 12.

25 *Ibíd.* Párrafos 8 y 13.

26 Cabe resaltar que la obligación de adoptar medidas por parte de los Estados en materia de alimentación también es reconocida por la Observación General No. 36 del Comité de Derechos Humanos. En esta Observación, que hace parte de los desarrollos normativos derivados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se remarca que los Estados deben asegurar sin demora el acceso a la alimentación o los medios relacionados, con el fin de proteger el derecho a la vida de las personas. Ver: Human Rights Committee.

General comment No.

36. Article 6: right to life. 2019. Párrafo 26.

Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1159790VGGB%2bWPAXhNI9eOrX3cJImWwe%2fGBLmVrGmT01On6KBQgqmxPNlJrLLdefuuQjjN19BgOr%2fS93rKPWbCbgoJ4dRgDoh%2fXgwn>

27 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit. Párrafo 15.

Respecto a la obligación de **proteger**, esta se refiere al deber del Estado de impedir que empresas u otros terceros actores (despojadores o concentradores de tierras, narcotraficantes, grupos armados, inversionistas, etc.), limiten o priven a las personas o comunidades de su DHANA. Esta obligación no se cumple, por ejemplo, cuando los Estados no protegen a las niñas, niños, adolescentes y población general, de la publicidad y consumo de PCUs, o cuando permite que proyectos extractivistas desplacen a las comunidades y/o destruyan sus medios de sustento.

En lo referente a la obligación de **realizar-facilitar**, quiere decir que el Estado debe implementar acciones que fortalezcan o recuperen el DHANA de las personas. Tales acciones son las que se esperarían de los Estados, por ejemplo, con políticas públicas que busquen mejorar las posibilidades de acceso de las mujeres rurales a la tierra productiva y créditos, acciones normativas que protejan la adecuada alimentación/nutrición en los diversos ambientes/territorios alimentarios (como el escolar), o programas tendientes a restituir los medios de vida de las comunidades que han visto limitado su derecho a consecuencia del colapso ecológico o los proyectos extractivistas.

La obligación de **realizar-hacer efectivo** hace referencia al deber del Estado de hacer efectivo ese derecho cuando las personas o comunidades no puedan definitivamente, por sus propios medios, lograrlo. Este tipo de acciones se ejemplifican en el asistencialismo alimentario vía programas estatales que proveen alimentos en comedores comunitarios o mediante programas de alimentación escolar, a poblaciones afectadas por desastres, o a personas migrantes, entre otros casos. Ahora bien, es evidente que ese tipo de acciones son apenas unas entre muchas que los Estados deben implementar para avanzar en la realización del DHANA, y que por sí mismas no pueden ser presentadas como el summum de las acciones o medidas que los Estados tienen que movilizar. Esta claridad es pertinente porque hemos sido testigos del penoso espectáculo de un Estado, como el nuestro, ufanado por estas acciones, que además suelen ser tardías y precarias, al tiempo que no hace nada para combatir los determinantes estructurales que generan las violaciones del DHANA en el país²⁸.

28 Más allá de la precaria historia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos del Estado colombiano, esta forma de abordar las soluciones al problema alimentario en el país se explica por la falta de voluntad política para que las normas y políticas públicas atinentes estén construidas e implementadas desde una perspectiva de derechos humanos. Además, es preciso que se trascienda hacia la universalidad del DHANA, superando la focalización de medidas y recursos dirigida hacia la población más pobre y vulnerable (algo que es necesario mantener, pero es absolutamente insuficiente para superar las variadas formas de vulneración y violación del DHANA en el país) Ver: Defensoría del Pueblo. **Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos.** Imprenta Nacional. Bogotá. 2012. p: 43.



Un elemento crucial explicitado en la Observación General No. 12, es que las personas o comunidades víctimas de violaciones del DHANA deben contar con la posibilidad de acceder a recursos judiciales, ser reparadas, compensadas, indemnizadas, restituidas en su derecho y estar seguras de que no se repetirán dichas violaciones.

Estas posibilidades de acceso a la justicia hacen parte de lo que se conoce como la exigibilidad del DHANA, en este caso específico, del componente de “justiciabilidad” o “exigibilidad jurídica”²⁹. Debido a la importancia que tiene para la defensa del DHANA, es preciso hacer aquí un breve paréntesis para recordar lo que la exigibilidad significa:

“[Es] El **conjunto de acciones desde lo social, político, jurídico u organizativo**, que las personas o grupos de personas (comunidades, pueblos, naciones) conciben, desarrollan, implementan y retroalimentan, con el fin de defender su derecho a la alimentación y/o exigir su respeto, protección o realización por parte de los Estados u otros actores que amenazan o vulneran ese derecho. La exigibilidad del derecho a la alimentación y nutrición adecuada **debe procurar la participación transparente de todos y todas las titulares del derecho**, eliminando cualquier forma de discriminación de orden religioso, político, de clase, económica, de género, generacional, o de otro tipo. También implica gran capacidad de creatividad y adaptación a los diferentes contextos y circunstancias, reconociendo a su vez las propias debilidades, fortalezas y desafíos, así como la necesidad de proteger y democratizar los liderazgos con el fin de fortalecer internamente los procesos frente a los interlocutores ante quienes se exige ese derecho. **Toda acción de exigibilidad debe propender no sólo por la defensa o garantía del derecho a la alimentación y nutrición adecuada, sino también hacia el respeto de la persona humana y los derechos de la naturaleza y las generaciones venideras**”³⁰.

Para FIAN Colombia la exigibilidad del DHANA es más que una serie de acciones reactivas, ya que buscan lograr también al menos tres tipos de transformaciones: i) superar amenazas, riesgos o violaciones del DHANA; ii) cambiar las actitudes y comportamientos de los titulares de obligaciones, sus instituciones o representantes (es decir, del Estado); y, iii) transformar la conciencia de los y las titulares del derecho (la gente), poner el DHANA en el centro de su acción política

29 En el caso colombiano hay un increíble déficit en términos de la justiciabilidad del DHANA. A la carencia de mecanismos y herramientas que la posibiliten a nivel interno, se suma que el Estado colombiano se ha rehusado a la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La importancia de suscribir ese Protocolo, en aras de la justiciabilidad del DHANA, fue resaltada por la Defensoría del Pueblo en el año 2012. Ver: Defensoría del Pueblo. **Primer informe del Derecho Humano a la Alimentación**. Imprenta Nacional. Bogotá. 2012. p. 45.

30 FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla**. Op. Cit. p. 31. Énfasis nuestros.

y organizativa, y hacer de las personas y comunidades protagonistas de los procesos de toma de decisión en materia alimentaria³¹.

Este último punto desarrolla muy bien otro de los elementos claramente definidos para el DHANA: la obligación del Estado de garantizar la participación efectiva de las y los titulares del derecho en los procesos de formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias, políticas nacionales y marcos normativos en materia alimentaria³².

La Observación General No. 12 llama también la atención sobre un aspecto primordial en la protección y respeto del DHANA: las obligaciones internacionales de los Estados. Estas, que son más precisamente denominadas Obligaciones Extraterritoriales de los Estados (ETOs por su sigla en inglés) y fueron abordadas más ampliamente en los Principios de Maastricht³³, indican que los Estados de ninguna manera deben adoptar medidas (o cohesión con otros actores, como cuando cobijan a sus empresas transnacionales en las múltiples vulneraciones del DHANA) que tengan por consecuencia poner en riesgo o violar el DHANA en otros países. Eso incluye, aunque no se agota allí, los bloqueos, embargos u otras acciones similares³⁴. Correlativamente, nuestros Estados deben adoptar las que sean necesarias para impedir que otros Estados o terceros actores que pertenezcan o estén afincados en ellos (de nuevo las empresas transnacionales como mejor ejemplo), violen o vulneren el DHANA en nuestros países.

Más allá de la Observación General No 12, la alimentación como derecho es reconocida también en otros instrumentos internacionales de suma importancia. A nivel hemisférico, el Protocolo de San Salvador indica que toda persona:

“tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia

31 *Ibidem*. pp: 30 y 32.

32 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit. Párrafos 23 y 29.32

33 “Todos los Estados poseen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, tanto en sus territorios como extraterritorialmente”. Ver: **Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Maastricht. 2011. Principio I.3. En: FIAN Internacional y Consorcio ETO.

Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Heidelberg. 2013. p: 6

34 ESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit. Párrafos 36 y 37.



Fotografía por Heather Lucia Snow / Shutterstock.com

(...) Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a (...) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas (...)³⁵

Del mismo modo que la Observación General No. 12, el Protocolo de San Salvador insiste en que el Derecho a la Alimentación va más allá del aspecto nutricional, e incluye otros elementos que se relacionan con los eslabones del Proceso Alimentario ya descrito.

En lo atinente a otros instrumentos internacionales, el DHANA es un elemento esencial de convenciones, declaraciones, códigos, reglamentos y principios, que abordan los derechos de niñas y niños, mujeres, personas privadas de la libertad, protección de víctimas de conflictos y desplazamiento, personas en situación de discapacidad, población campesina, así como en acuerdos o formulaciones que buscan eliminar el hambre en el mundo y/o proteger la lactancia natural. En el cuadro No 1, al final de este capítulo, se encuentra un resumen de los enunciados específicos que hablan del DHANA en instrumentos internacionales no mencionados en este texto. La importancia de estas dos representaciones visuales radica en que puede facilitar la consulta y análisis por si alguna persona, organización o comunidad, quisiera establecer un referente normativo relacionado con el DHANA y un caso o situación específica de violación de ese derecho que desee denunciar o investigar.

35 OEA. **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"** El Salvador. 1988. Párrafos 12 y 17a. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/Basicos4.htm> [

Soberanía alimentaria

En el contexto de la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos, la búsqueda de la SOBAL sintetiza una de las historias y anhelos más apasionantes de las últimas décadas. Si bien falta aún bastante camino por recorrer, el proceso ha evidenciado que es posible, no sin grandes dificultades, posicionar reclamos sociales estratégicos para la vida humana y planetaria a pesar de la feroz resistencia de los Estados poderosos, el poder corporativo, y otros agentes responsables de graves vulneraciones y violaciones de derechos humanos en el mundo.

La historicidad de la SOBAL se caracteriza por haber transitado de ser un concepto antagonista (a la Seguridad Alimentaria), a una clara reclamación política y horizonte de lucha de las organizaciones del campo³⁶. Luego, a partir de diciembre de 2018, la SOBAL fue reconocida como derecho en el contexto de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales” (ver figura No. 3)

36 Morales González, Juan Carlos. **Potencialidades y desafíos de la Soberanía Alimentaria**. Conferencia dada en la Maestría de Desarrollo Sustentable. Universidad del Valle. Cali. Octubre 8 de 2016.

37 Imagen tomada de: Morales González, Juan Carlos. **Potencialidades y desafíos de la Soberanía Alimentaria**. Op. Cit.

 **Figura 3.** Historicidad de la SOBAL³⁷



El DHANA es un elemento esencial de convenciones, declaraciones, códigos, reglamentos y principios, que abordan los derechos de niñas y niños, mujeres, personas privadas de la libertad, protección de víctimas de conflictos y desplazamiento, personas en situación de discapacidad, población campesina, así como en acuerdos o formulaciones que buscan eliminar el hambre en el mundo y/o proteger la lactancia natural.



En efecto, el origen del concepto, que por supuesto ha ido perfeccionándose con el paso del tiempo, data de 1996 cuando La Vía Campesina lo formuló en los siguientes términos:

“Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondición para la seguridad alimentaria genuina”³⁸.

Fue un concepto formulado en términos de derechos, y en abierto antagonismo al de Seguridad Alimentaria impulsado en ese momento por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante: FAO). Según esta agencia del Sistema de las Naciones Unidas, la Seguridad Alimentaria existe cuando: “Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”³⁹

La Seguridad Alimentaria, como puede apreciarse, reduce el asunto básicamente al tema de acceso y al componente nutricional del proceso alimentario, dejando de lado, convenientemente, la discusión sobre el poder, sobre quién toma las decisiones en materia alimentaria, y el derecho de las personas y pueblos a controlar su propio proceso alimentario. Si bien el concepto ha sido edulcorado con el paso de los años para tratar de acomodarse a las resistencias que suscita, continúa generando rechazo en las organizaciones del campo, los y las productoras campesinas y las organizaciones de derechos humanos.

La repulsa no es gratuita, ya que la Seguridad Alimentaria ha sido funcional al enfoque nutricionalista y de salud en materia alimentaria y, peor aún, a la falta de compromiso de los Estados frente al DHANA y a los intereses del poder corporativo. Estos dos últimos actores saben a cabalidad que la Seguridad Alimentaria es la narrativa adecuada, hecha y moldeada a la medida para: i) presentar como avances en derechos humanos acciones asistencialistas que no

38 La Vía Campesina.

Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre.

Declaración de La Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma. Noviembre 1996.

Disponibile en: <https://nyeleni.org/spip.php?article38>

39 FAO. **Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.** Roma.

1996. Disponible en: <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

atacan las estructuras causantes de las violaciones del DHANA; ii) promover políticas públicas que, con ese enfoque, por supuesto terminan siendo inanes; iii) vender públicamente las falsas soluciones contra el hambre; y, iv) enraizar la idea de que frente a quién controla el proceso alimentario (el poder corporativo, especialmente) no hay nada que objetar.

El antagonismo inicial, que comprensiblemente se mantiene, entre Seguridad Alimentaria y SOBAL, se explica en gran medida por el horizonte de mundo y futuro que cada una de ellas representa. Mientras que la Seguridad Alimentaria bebe de la mistificación neoliberal destructora de soberanías⁴⁰, la SOBAL, hermanada con el DHANA, representan las dos caras de un mismo ideal libertario en materia de alimentación, en el que el relacionamiento respetuoso con el planeta, los derechos humanos, la defensa del control soberano sobre el proceso alimentario, y la defensa de la vida misma, son fundamentales.

Para el año 2003 la definición de Soberanía Alimentaria se había ampliado, convirtiéndose claramente en un horizonte de lucha de las comunidades rurales, en el que las prácticas comerciales se consideran en función de los derechos de las personas y comunidades y no al contrario, al tiempo que se insistía en el derecho de los pueblos a decidir sobre su alimentación:

“La soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del ‘dumping’, y a darle preferencia a las comunidades locales pesadoras respecto al control del uso y los derechos sobre los recursos acuáticos. La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables”⁴¹.

40 En materia de alimentación, esa destrucción de la soberanía se dio, entre otros, de los siguientes modos: i) remoción de barreras arancelarias y aumento de importaciones de alimentos estratégicos en nuestros países; ii) a consecuencia de lo anterior, permisividad con el dumping y la destrucción de la producción local de esos alimentos; iii) se eliminaron créditos y subsidios a los y las campesinos en nuestros países; iv) se reformaron los regímenes de tenencia de tierras facilitando la usurpación en favor del gran capital, los señores de la tierra y actores criminales; v) se coaccionó al y la productora rural a cambiar la producción de alimentos de autosubsistencia o para el consumo interno, hacia productos para la exportación; vi) se promovió el escarnio popular hacia las formas productivas y de consumo tradicional alimentario; vii) se propició la biopiratería y confiscación de recursos hídricos y genéticos relacionados con los alimentos. Ver: Morales González, Juan Carlos.

El hambre al servicio del neoliberalismo. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2006. p: 152.

41 La Vía Campesina.

Posición sobre Soberanía Alimentaria de los Pueblos. 2003. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/posicion-sobre-soberania-alimentaria-de-los-pueblos/>



Luego, en 2007, en la Declaración de Nyéléni, la SOBAL fue ampliada de la siguiente manera:

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales.

La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.”⁴²

Esta definición recoge muy bien lo que hoy en día, desde las organizaciones del campo y de derechos humanos cercanas a los procesos y luchas campesinas, entendemos por SOBAL. En ella se destacan varios puntos importantes: i) que es el derecho de los pueblos a una alimentación adecuada y sostenible social, económica y ambientalmente; ii) que quienes producen y consumen los alimentos deben estar en el centro de los sistemas alimentarios, y no las corporaciones y el “dios mercado”; iii) que el acceso a los bienes comunes

42 La Vía Campesina.

Declaración de Nyéléni.

Selingué, Mali. 2007.

Disponble en: <https://nyeleni.org/spip.php?article291>

relacionados con la alimentación deben estar en manos de quienes producen los alimentos; v) que promueve nuevas relaciones libertarias en favor de las mujeres, los pueblos, el planeta y las futuras generaciones; y, vi) la necesidad de superar los regímenes de opresión incluidos aquellos que configuran el actual sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista.

La progresión de la lucha política por la SOBAL alcanzó una victoria política muy importante el 17 de diciembre de 2018, día en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”. Ese instrumento internacional fue avalado ampliamente por la comunidad internacional de Estados representados en la ONU, aun cuando vergonzosamente el colombiano, demostrando una vez más su tradición histórica de abandono y violencia contra el campesinado, se negó a votar positivamente la resolución aprobatoria, a pesar de la petición que muchas organizaciones hicieron para que su voto fuera favorable a los derechos de las campesinas y campesinos.

La Declaración es fundamental al poner en relación con los derechos del campesinado el DHANA, y al reconocer el derecho a la SOBAL. En efecto, respecto al DHANA la Declaración afirma:

“Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. Este último engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada, que garantiza la posibilidad de disfrutar del máximo grado de desarrollo físico, emocional e intelectual.

La progresión de la lucha política por la SOBAL alcanzó una victoria política muy importante el 17 de diciembre de 2018, día en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”.



Los Estados velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan acceder en todo momento, tanto desde un punto de vista material como económico, a una alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, respete su cultura, preserve el acceso de las generaciones futuras a la alimentación y les garantice una vida digna y satisfactoria, tanto física como mentalmente, de manera individual o colectiva, y responda a sus necesidades⁴³.

43 ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales**. Nueva York. Diciembre de 2018. Artículo 15. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/73/165>

44 *Ibidem*. Preámbulo.

En cuanto a la SOBAL, en su preámbulo la Declaración recuerda el derecho de los pueblos a ejercer soberanía sobre sus recursos y riquezas naturales. En esa misma línea, más adelante señala que el concepto de SOBAL se ha usado en muchos lugares y Estados para definir el derecho, también de los pueblos, a decidir sobre sus sistemas agroalimentarios, así como a una alimentación sana y pertinente culturalmente producida con métodos ecológicos y sostenibles⁴⁴.

Luego, en el artículo 15, la Declaración hace una inequívoca mención de la SOBAL como derecho, además de mencionar algunos de los elementos que incluye y el papel de los Estados al respecto:

“Los campesinos, campesinas y otras personas que trabajan en las zonas rurales, tienen derecho a determinar sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Esto incluye el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre políticas alimentarias y agrícolas y el derecho a una alimentación sana y adecuada producida a través de métodos ecológicamente racionales y sostenibles que respeten sus culturas.



Los Estados deberán formular, en asociación con los campesinos, campesinas y otras personas que trabajan en áreas rurales, políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para avanzar y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, y sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos contenidos en la presente Declaración. **Los Estados establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y de desarrollo, con la realización de los derechos contenidos en la presente Declaración**"⁴⁵.

La solidez conceptual de la SOBAL y la forma como fue reconocida en la Declaración, han permitido a FIAN Colombia delimitar las aspiraciones claves de ese derecho al igual que sus elementos constitutivos o núcleo central. Estos aspectos ayudan a delinear las acciones argumentativas, normativas y prácticas que le den fuerza a la SOBAL en el momento de su exigibilidad⁴⁶. En cuanto a las aspiraciones más relevantes tenemos:

- La SOBAL es un derecho humano, individual y colectivo.
- Busca la realización del DHANA sostenible y sustentable ecológica y ambientalmente, así como la de otros derechos humanos.
- Pretende la transformación y control de los sistemas agroalimentarios y nutricionales, lo cual incluye la producción, intercambio, consumo.
- Reclama la gobernanza soberana sobre los bienes comunes asociados a la alimentación y la vida.
- Es una soberanía donde el ser humano es el fin y no el medio, al tiempo que se protege y respeta el ambiente y la madre tierra, y se realizan los derechos de las mujeres.
- Constituye una manera de resistir y una plataforma para la transformación social y la lucha contra las violencias, la injusticia y la discriminación.
- Prioriza las economías y territorios locales, con justicia económica y dignidad.
- Es una soberanía no sólo para quien produce los alimentos, sino también para quien los consume.

45 *Ibidem*. Artículo 15. Énfasis nuestros.

46 Este componente de aspiraciones y núcleo central se ha tomado íntegramente de: Morales González, Juan Carlos y Carolina Carvajal Castro. **Aproximación diagnóstica a la situación de la Soberanía Alimentaria y los sistemas productivos en la cuenca del Atrato**. FIAN Colombia. Bogotá. Noviembre 2019. pp: 14-15. Investigación entregada a Tierra Digna.



En lo que respecta al núcleo central, los siguientes son los elementos más destacados:

- **Es un derecho que viabiliza otros derechos.** En efecto, la SOBAL es ahora un derecho por cuenta propia, a la vez que fundamental para la realización de otros derechos. Entre estos están el DHANA, el derecho a la vida, a la tierra, al agua, a las semillas, a la participación.
- **Permite la transformación, la resistencia, la recuperación y la resiliencia.** Busca la transformación de los sistemas agroalimentarios y nutricionales; apuesta por la agroecología como eje de acción; transforma las relaciones sociales entre los seres humanos, y entre los hombres y las mujeres; configura resistencias contra las injusticias sociales, económicas y políticas en materia alimentaria; permite recuperar sistemas productivos y entornos (ambientales, sociales) destruidos; posibilita la resiliencia y el enfrentamiento al colapso climático.
- **Permite recuperar el control.** Sobre los bienes comunes; sobre el proceso alimentario y los sistemas agroalimentarios y nutricionales; sobre la formulación de acciones estatales, la gestión de los territorios y sus formas de gestión y gobierno; sobre las decisiones alimentarias individuales y colectivas; y sobre nuestro propio cuerpo.
- **Protege la vida.** La humana, de los ecosistemas y el planeta, tanto ahora como para un futuro.
- **Territorialidad.** Prioriza la economías locales y nacionales, con justicia y dignidad.
- **Universalidad.** La SOBAL no atañe sólo a los y las pobladores rurales, incluye también al poblador urbano, migrante, nómada o cualquier que sea su condición.

Llegado este punto, es preciso hacer unas consideraciones finales en el propósito de comprender las relaciones de preeminencia e interrelacionamiento entre los conceptos de DHANA, SOBAL y Seguridad Alimentaria.



Mientras que el DHANA y la SOBAL son derechos humanos, la Seguridad Alimentaria es apenas una condición que, no obstante, se puede alcanzar sin que por ello se esté avanzando en esos derechos. De hecho, puede ir incluso en contra de esos derechos. El argumento de que la Seguridad Alimentaria se puede garantizar vía importación de alimentos, al tiempo que se destruye o desprotege la producción interna, ha sido, por ejemplo, uno de los caballitos de batalla del neoliberalismo.

En ese sentido, la garantía/realización del DHANA y la SOBAL comporta, de suyo, lograr la Seguridad Alimentaria. Por el contrario, alcanzar la Seguridad Alimentaria no necesariamente significa garantizar el DHANA y la SOBAL. De ahí que insistamos tanto en que las normas, políticas públicas y acciones derivadas o relacionadas en materia alimentaria, deben tener enfoque de DHANA y, en la medida de lo posible, también de SOBAL. Persistir en la defensa de la Seguridad Alimentaria como enfoque central de esas medidas y acciones, es seguir haciendo el juego a quienes violan y vulneran DDHH y persisten en mantener el status quo que imposibilita la realización del DHANA y la SOBAL.

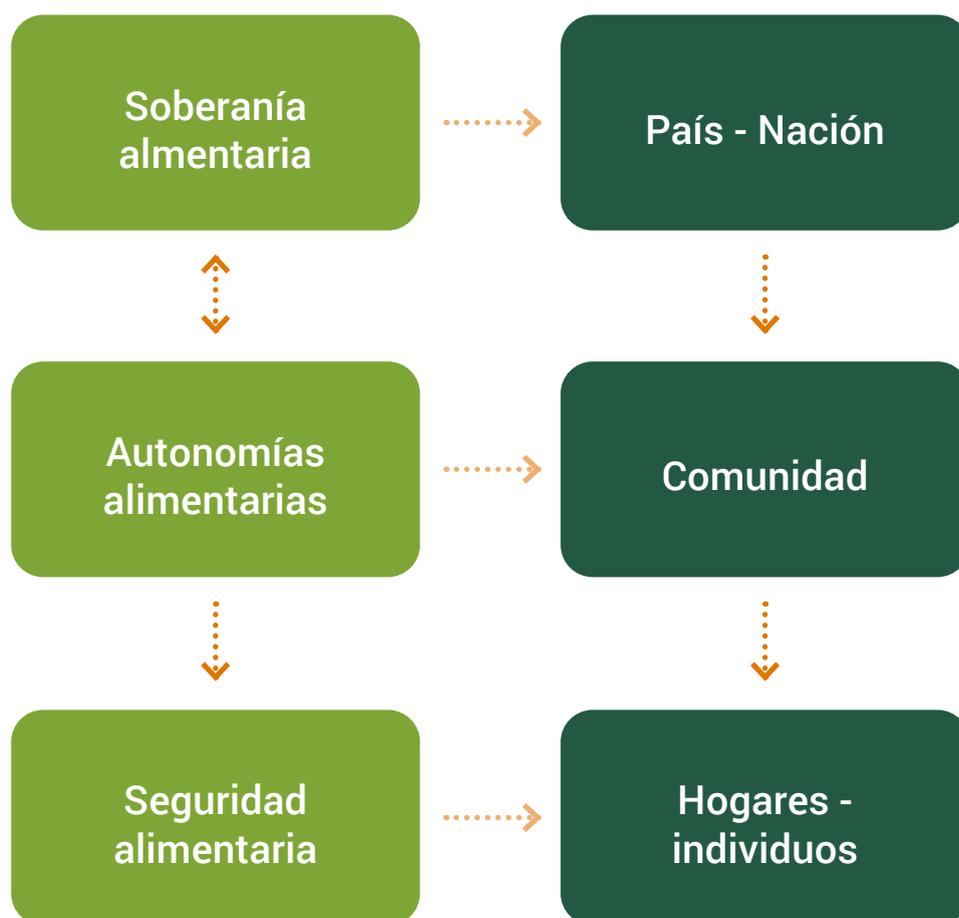
Buscando entender la interrelación entre esos tres elementos, desde hace muchos años propusimos lo que hemos denominado la “escala de realización social del DHANA”⁴⁷. Implica considerar la SOBAL y la Seguridad Alimentaria, junto con las Autonomías Alimentarias, en tres niveles distintos (ver figura 4). En esa propuesta, y anticipándonos a posibles escenarios distópicos de usurpación del concepto de SOBAL por parte de actores poderosos, propusimos que esta, en

47 Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del derecho a la alimentación.** Op. Cit. pp: 17-23.

Persistir en la defensa de la Seguridad Alimentaria como enfoque central de esas medidas y acciones, es seguir haciendo el juego a quienes violan y vulneran DDHH y persisten en mantener el status quo que imposibilita la realización del DHANA y la SOBAL.

ese ejercicio de análisis y posible praxis social, la viéramos como la capacidad soberana de nuestros países de decidir sobre su proceso alimentario. Ya a nivel territorial, la SOBAL se traduciría en forma de Autonomías Alimentarias, denotando que las comunidades tienen el derecho a decidir autónomamente sobre su proceso alimentario incluso en contextos en donde la SOBAL haya sido desdibujada conceptual y narrativamente en favor de los poderosos. En ese ordenamiento, la Seguridad Alimentaria, que no es un derecho sino una condición, se expresa a nivel individual y familiar, ya que se limita al tema del acceso inmediato a los alimentos sin reflexiones ni conquistas políticas que trasciendan esa esfera.

Figura 4. Las escalas de realización del DHANA⁴⁸



48. Figura tomada de: Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del Derecho a la Alimentación.** En: FIAN Colombia. Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia. Op. Cit. p. 33.



Conclusiones

En este capítulo hemos abordado desarrollos conceptuales supremamente relevantes en torno al DHANA, su exigibilidad, la SOBAL, el proceso alimentario, ambientes y territorios alimentarios y las escalas de realización social del DHANA. Estos desarrollos conceptuales, de los cuales el DHANA tiene una fuerte tradición de reconocimiento normativo internacional, deben ser la guía para la defensa de ese derecho, y la exigencia colectiva que debemos implementar para que el Estado cumpla sus obligaciones para con él.

Una de las cosas en las que deberemos avanzar de manera ineludible, es en el reclamo de justicia, reparación y no repetición cuando el DHANA es vulnerado o violado. Además, acrecentar la condena colectiva a la subestimación y tolerancia que desde algunos sectores y el Estado se tiene para el sufrimiento que conllevan esas violaciones.

En ese sentido, todo gobernante, tomador de decisiones o persona que en virtud de su posición o cargo detente poder o capacidad de influjo sobre la sociedad (periodistas, políticos, figuras públicas), que afirme o defienda la posición, a veces criminal, según la cual cualquier tipo de sufrimiento asociado con las violaciones del derecho a la alimentación, bien se presenten a nivel individual o colectivo, son admisibles o tolerables por el supuesto “bien mayor” de la economía, el lucro privado, la sostenibilidad financiera o la seguridad del Estado o el mantenimiento de determinado status quo, debería ser relevado inmediatamente de su cargo, inadmitido socialmente como voz que nos represente, y juzgado en caso de que sus incitaciones, acciones u omisiones hayan tenido por consecuencia que las personas sufran la tortura del hambre u otras formas de violación del DHANA.

Es claro que ni siquiera todas las riquezas del mundo juntas pueden llegar a compensar la llama de la vida que se apaga en un ser humano que fallece por hambre, ni las capacidades vitales que nunca llegan a ser posibles por la malnutrición



que sufren miles de millones, ni la pérdida de las tierras y acceso a bienes naturales que arrojan a personas y pueblos enteros a una situación de pobreza y carencias sin límite, ni la rápida destrucción del planeta que nos deja, a todas y todos, sin futuro ni esperanza.



Por esa razón la defensa del DHANA y la SOBAL, así como de los derechos conexos, es fundamental para la existencia humana y para la defensa de la vida en su conjunto. Es, además, una causa común que nos une contra los abusos de los poderosos y contra el negacionismo que imponen quienes detentan los espacios de decisión o influjo social. Constituye también una propuesta que nos junta en defensa de los territorios (desde nuestros propios cuerpos, pasando por los territorios físicos-espirituales-culturales que habitamos, hasta el planeta mismo), la dignidad colectiva, y la aspiración posible de una verdadera democracia en la que la capacidad de decisión esté en manos de quienes desean un planeta mejor para todos y todas.



Fotografía por Luis Echeverri Urrea / Shutterstock.com



Cuadro 1. Compendio de instrumentos de derechos humanos que reconocen el DHANA⁴⁹

Declaración, pacto, protocolo, convención, código, reglas, principios	Postulado
Declaración de los Derechos del Niño. Principio No. 4.	“El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación , vivienda, recreo y servicios médicos adecuados”.
Convención Sobre los Derechos del Niño. Artículo 27.	“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...) A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño (...) Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda ”.
Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Artículo 12.	“(…) 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 los Derecho de las Personas con Discapacidad. Artículos 25 y 28.	“ Los Estados Partes (...) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad ”. “ Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad ”.

49 Adaptado y ampliado de: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo et al. **Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia.** Op. Cit. pp: 43-45.

Declaración, pacto, protocolo, convención, código, reglas, principios	Postulado
Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo. Artículo 8.	“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos , la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (...)”.
Declaración Sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Artículo 10.	“El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: (...) La eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada (...) ”.
Declaración Sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Párrafo No. 6.	“Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos , asistencia médica ni de otros derechos inalienables (...)”.
Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.	“Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos ”.
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Artículo 54	“Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (...) Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo II). Artículo 14.	“Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.



Declaración, pacto, protocolo, convención, código, reglas, principios	Postulado
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas de Aplicación General/Alimentación.	"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 de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Punto 37.	"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".
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Principios 10 y 18.	"Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (...) la privación de alimentos como medio de combate. (...) Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: Alimentos esenciales y agua potable".
Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Artículo 6.	"Las autoridades de salud de los Estados Miembros deben tomar las medidas apropiadas para estimular y proteger la lactancia natural".
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Artículo 15.	<p>"Los campesinos a otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. Este último engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada, que garantiza la posibilidad de disfrutar del máximo grado de desarrollo físico, emocional e intelectual.</p> <p>Los Estados velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan acceder en todo momento, tanto desde un punto de vista material como económico, a una alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, respete su cultura, preserve el acceso de las generaciones futuras a la alimentación y les garantice una vida digna y satisfactoria, tanto física como mentalmente, de manera individual o colectiva, y responda a sus necesidades.</p> <p>Los Estados adoptarán medidas apropiadas para luchar contra la malnutrición de los niños de las zonas rurales, en particular en el marco de la atención primaria de la salud, entre otros métodos aplicando las tecnologías disponibles y suministrando alimentos nutritivos adecuados, así como garantizando a las mujeres una nutrición adecuada durante el embarazo y el período de lactancia. Los Estados velarán también porque todos los segmentos de la sociedad, y en particular las madres, los padres y los niños, reciban información básica sobre la nutrición infantil y las ventajas de la lactancia materna, así como ayuda para poner en práctica esos conocimientos.</p> <p>Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Este engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura.</p> <p>Los Estados, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, formularán políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, así como sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos enunciados en la presente Declaración. Los Estados establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y relativas al desarrollo con la realización de los derechos enunciados en la presente Declaración"</p>

Capítulo 2

La preeminencia del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas sobre otros conceptos⁵⁰

Los derechos humanos son el resultado de procesos históricos y de luchas de colectivos sociales, en busca de la posibilidad de vivir dignamente. Estos derechos no fueron “una creación divina” o resultado del favor de los Estados, sino que se encuentran estrechamente vinculados a los anhelos y necesidades que las personas lucharon y luchan por alcanzar para vivir bien y con dignidad. Es allí donde las autonomías, libertades y bienestar tanto individuales como colectivos tienen un papel central, pues no existe una única visión de la dignidad humana⁵¹. Por tanto, todas las concepciones existentes deben ser reconocidas, respetadas y protegidas de manera decidida bajo el principio de la universalidad, igualdad y sin discriminación alguna, con el máximo de recursos disponibles y teniendo en cuenta la interdependencia de los derechos, en donde el disfrute o violación de uno afecta la realización de los demás.

Estos derechos no fueron “una creación divina” o resultado del favor de los Estados, sino que se encuentran estrechamente vinculados a los anhelos y necesidades que las personas lucharon y luchan por alcanzar para vivir bien y con dignidad.

50 Autoras y autor: Adriana Iveth Rueda Rozo. Nutricionista. Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Grupo de Investigación sobre Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria – ERSOA, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia. airuedar@unal.edu.co; Ángela Marcela Gordillo Motato. Nutricionista. Magíster en Estudios Políticos. amgordillom@unal.edu.co; Juan Carlos Morales González. Médico. Magíster en historia contemporánea. Director Ejecutivo FIAN Colombia. direccionejecutiva@fiancolombia.org; y Nancy Catalina González Moya. Nutricionista. Magíster en Desarrollo Educativo y Social. ncgonzalezmo@unal.edu.co

51 Fundación Juan Vives Suría. **Derechos humanos: historia y conceptos básicos**. Serie Derechos Humanos no. 1. Fundación Editorial El perro y la rana. Caracas. 2010. p. 113. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/fundavives/20170102055815/pdf_132.pdf.



Infortunadamente, a nivel global existen grandes asimetrías de poder que han permitido la prevalencia de los intereses de un sector (empresas, potencias, instituciones financieras) a costa de la vulneración sistemática de los derechos humanos de la mayoría. En muchos casos esto se ha dado con la complicidad de los Estados que no han asumido el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. De ahí que continúen las luchas sociales de grupos que históricamente, a partir del discurso de los derechos, han podido potenciar su acción para evidenciar la necesidad de la transformación de esas relaciones de poder, así como la urgencia de la ampliación y reconocimiento de las diferentes realidades y voces que deben ser tenidas en cuenta para la garantía plena de esos derechos⁵².

Dejar de ser invisibles y asegurar en ocasiones una incidencia efectiva en procesos decisorios frente a situaciones que afectan sus vidas, buscando el reconocimiento de las particularidades de los individuos y colectivos a los que representan, es una de las conquistas alcanzadas por la humanidad. Sin embargo, el camino aún es largo y debe ampliarse la lucha y la exigibilidad de los derechos humanos, pues cada vez los Estados se convierten en los principales violadores de los derechos humanos, con medidas de política pública que son regresivas y están aumentando entre otras, las “tasas de pobreza y de inseguridad alimentaria así como la criminalización de los y las defensoras de los derechos humanos”⁵³.

La lucha por el DHANA no constituye una excepción frente a la situación descrita, por lo que el presente artículo pretende describir brevemente algunas de las conquistas alcanzadas respecto a la comprensión de la necesidad de su realización en el contexto internacional, así como para su materialización en los niveles nacionales y subnacionales. De igual forma, se comentarán algunas amenazas para su realización derivadas de enfoques que, si bien pueden aportar acciones que permitan avanzar en algunos aspectos, son insuficientes en términos del fin último que es la garantía plena de los derechos humanos. En ese sentido, llamaremos también la atención sobre cómo pueden ser funcionales al modelo económico; la manera en que reducen la comprensión de la alimentación al ámbito de la salud; y, el carácter facilitador que tienen del anhelo neoliberal de despojar al Estado de sus obligaciones en derechos humanos, para situar todo en la esfera individual o las libres fuerzas del mercado.

52 Delgado Salazar, Ricardo. **Análisis de los marcos de acción colectiva en organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y trabajadores.** Tesis de Doctorado. Programa Ciencias sociales, niñez y juventud. Universidad de Manizales - CINDE. Manizales. 2005. p. 29. Disponible en: <https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/559/DelgadoSalazarRicardo2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

53 Mattheisen, Emily et al. **Informe sobre el estado del derecho a la alimentación y a la nutrición: resumen.** Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. 2019. p. 6. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/sites/www.righttofoodandnutrition.org/files/state-rtfn-summary_2019_esp.pdf.]

La pertinencia del derecho a la alimentación adecuada

El DHANA ha logrado importantes conquistas a nivel internacional desde su reconocimiento en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948⁵⁴, en el artículo 11 del PIDESC, en el Protocolo de San Salvador⁵⁵ y en la Observación General No. 12 del CDESC en 1999⁵⁶. En síntesis, reconocen la alimentación como un derecho individual y colectivo que no debe circunscribirse a un conteo de calorías, nutrientes o un asunto de salud. De hecho, sitúan a la alimentación como un proceso complejo que vincula aspectos relacionados con la disponibilidad de alimentos, accesibilidad física y económica, aceptabilidad y sostenibilidad en la alimentación de las generaciones presentes y futuras y que debe ser abordado de manera interdependiente con otros derechos. Además, con la Observación General No. 15 que establece el agua como derecho y pilar fundamental para la alimentación, junto con otros instrumentos de derechos humanos referidos a poblaciones específicas que tradicionalmente han sido excluidas como pueblos indígenas⁵⁷, niños y niñas⁵⁸, mujeres⁵⁹, poblaciones campesinas y de otras personas que trabajan en las zonas rurales⁶⁰, contamos con todo un acervo fundamental para la exigibilidad del DHANA.

Existen también otros instrumentos internacionales importantes que permiten identificar los aspectos que se deben contemplar cuando se habla del DHANA. Dentro de ellos tenemos las Directrices voluntarias para la realización del derecho a la alimentación en el marco de la seguridad alimentaria nacional del 2004⁶¹, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional del 2012, algunos elementos positivos de las Directrices sobre los sistemas alimentarios y la nutrición y, actualmente, el trabajo en favor de un Tratado vinculante sobre las empresas transnacionales y otras

54 ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

Op. Cit.

55 OEA. **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"** Op. Cit.

56 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit.

57 Organización Internacional del Trabajo. **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales.** 1989 (núm. 169). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.

58 ONU. **Convención sobre los Derechos del Niño.** 1989. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

59 ONU. **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>.

60 ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.** Op. Cit.

61 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación**



empresas comerciales en materia de derechos humanos⁶². Todos ellos logrados en procesos participativos en los que ha intervenido, con victorias y derrotas, la sociedad civil.

Valga también resaltar los diferentes informes elaborados por quienes han sido relatores y relatora de las Naciones Unidas por el Derecho a la Alimentación. Sus informes han permitido una mejor comprensión de la alimentación como derecho, y en algunos se ha destacado la SOBAL como condición necesaria para la realización plena de ese derecho. También han sido documentos claves para urgir la necesidad de acciones y políticas que incorporen el enfoque basado en derechos humanos; la importancia de transitar hacia modelos de producción agroecológica y de protección de la población campesina; así como de reducir la pobreza y propiciar la participación social particularmente de aquellos grupos que tradicionalmente han sido excluidos (pequeños productores de alimentos, pescadores, pueblos étnicos, migrantes, mujeres, población campesina, entre otros), incluso en los procesos de rendición de cuentas y control social⁶³.

Finalmente, el informe de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación en 2019⁶⁴ resalta el trabajo de elaboración de políticas, así como la organización social favorable al DHANA en diferentes países del mundo. Entre los casos destacados se habla del trabajo de múltiples organizaciones sociales en Colombia, así como en África Occidental para defenderse frente al tema de semillas comerciales.

La información presentada anteriormente, junto con lo abordado en el capítulo No. 1 de este libro, evidencia la complejidad y sentido holístico del DHANA, así como la necesidad de un abordaje en la formulación de normas y políticas públicas que incorporen todos los elementos de ese derecho y la SOBAL. Infortunadamente, cuando se revisan las políticas públicas que abordan los asuntos alimentarios, encontramos la prevalencia de enfoques como la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Salud Alimentaria o la Ciudadanía Alimentaria, algunos de ellos muy funcionales al poder en el sentido de centrar la responsabilidad en las personas y no en las obligaciones del Estado. Esta incapacidad de rebatir el modelo incluso desde los propios enfoques, imposibilita a la academia y a los tomadores de decisiones de pensar políticas públicas desde un verdadero enfoque de derechos

adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma. 2005.

Disponibile en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf.⁶² Mattheisen, Emily et al. **Informe sobre el estado del derecho a la alimentación y a la nutrición: resumen.**

Op. Cit. p. 4.

⁶² Mattheisen, Emily et al.

Informe sobre el estado del derecho a la alimentación y a la nutrición: resumen.

Op. Cit. p. 4.

⁶³ De Schutter, Olivier.

Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food. United Nations. Human Rights Council. Twenty-fifth session. Agenda item 3. 24 de enero de 2014. p: 14. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_57_ENG.DOC.

⁶⁴ Mattheisen, Emily et al.

Informe sobre el estado del derecho a la alimentación y a la nutrición: resumen.

Op. Cit. pp: 6-7.

humanos. Si a ello sumamos la regresividad en las políticas de Gobiernos y Estados pseudodemocráticos como el nuestro, que ponen en el centro de los intereses del país los del sector empresarial, tenemos entonces que nos enfrentamos a una verdadera amenaza para el bienestar presente y futuro de nuestra población. Es importante resaltar que justo hacer prevalecer los intereses de las empresas y corporaciones en Estados afines al neoliberalismo y que reducen la inversión social, es un factor determinante del aumento del hambre y la malnutrición en el mundo⁶⁵ alejando la posibilidad de la realización del DHANA y la SOBAL.

Una mirada al enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante: SAN) ha evolucionado con el tiempo, al pasar de centrarse solo en la disponibilidad de alimentos en la década de los 70s, a incorporar en los 80s la necesidad del acceso a los alimentos y, posteriormente, en los años 90s, el componente nutricional⁶⁶. El informe del 2020 de la FAO, la define de una manera no muy distinta a como lo hizo en 1996: [es el] “acceso físico, social y económico de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que cumplan sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para un vida activa y saludable”⁶⁷.

No obstante, en el mismo momento en el que el concepto de SAN era impuesto por la violencia narrativa del neoliberalismo en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, surgió un concepto alternativo desde las bases sociales representadas por La Vía Campesina: la SOBAL. Esas bases plantearon que no se puede hablar del asunto alimentario sin tener en cuenta la procedencia de los alimentos ni las condiciones de producción y comercialización, y que es fundamental que las poblaciones tengan la posibilidad de decidir y controlar sus procesos alimentarios, así como definir sus propias políticas alimentarias y de agricultura, buscando la transformación de las relaciones de poder como alternativa al abordaje neoliberal y hegemónico de lo alimentario⁶⁸. En ese sentido, desde una perspectiva histórica, la SAN ha sido el caballito de batalla del modelo hegemónico, mientras que la SOBAL el horizonte de lucha de la resistencia.

65 Fyfe, Daniel et al. **State of the right to food and nutrition report**. Global Network for the Right to Food and Nutrition. 2020. p: 14. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/state-rfn-report_2020_eng.pdf.

66 Mariscal Méndez, Araceli; Ramírez Miranda, Cesar Adrián y Alfonso Pérez Sánchez. **Soberanía y Seguridad Alimentaria: Propuestas políticas al problema alimentario**. Textual. (69) 2017. pp: 9-26. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/textual/n69/2395-9177-textual-69-9.pdf>.

67 FAO et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets**. FAO. Rome. 2020. p: 254. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>.

68 Peralta Quintero, María Angélica. **Políticas públicas, soberanía alimentaria y estrategias campesinas en zonas rurales pobres de México**. 2017. p: 22. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=114943>.



Adicionalmente, la SAN ha sido funcional a las transnacionales e industrias del sector agroalimentario, que se caracterizan por un modelo de agronegocio⁶⁹ basado en los monocultivos, uso de organismos genéticamente modificados, despojo de tierras, entre otros, que han hecho insostenible el modelo de producción de alimentos y han generado grandes vulneraciones del DHANA⁷⁰. De ahí que las acciones agresivas de estas empresas, que en ocasiones se enfocan hacia una supuesta protección de la alimentación y nutrición y la lucha contra el hambre, suelen estar imbuidas del discurso y perspectiva de la SAN. Cabe resaltar que no se ha tratado de un ejercicio de cooptación de la SAN por parte del modelo, pues no se puede cooptar lo que conceptualmente nació de sí mismo.

También hay que tener en cuenta las políticas públicas compensatorias que privilegia(n) el(al) libre comercio, las cuales tradicionalmente se han implementado desde la perspectiva de la SAN⁷¹ y no han permitido la garantía del DHANA y la SOBAL. Se trata de algo entendible, pues estos dos enfoques no cejan en exigir el acceso, por ejemplo, a la tierra y territorio y el reconocimiento de los alimentos como bienes comunes y no como simples mercancías⁷². De hecho, esas políticas, particularmente en América Latina, se han centrado en acciones compensatorias de corto plazo que lejos de favorecer a la población general, benefician a las grandes industrias. Resultado de todo ello, el número de personas con hambre y malnutrición sigue aumentando, se profundizan las desigualdades sociales y económicas, y persiste una mirada limitada del asunto alimentario que, incluso, es visible en el reciente análisis de la situación de seguridad alimentaria en el mundo publicado en el informe de seguridad alimentaria en el mundo de la FAO⁷³.

La SAN, entonces, por sí sola, no permite la garantía del DHANA, pues es un concepto técnico proveniente de una institucionalidad que no rebate el modelo económico y que no implica obligatoriedad a los Estados.

Con lo dicho, lo que se requiere mas bien es el reconocimiento y protección de las poblaciones campesinas, indígenas, urbanas, migrantes, mujeres, entre otros, que tradicionalmente han sido excluidas de las políticas públicas y que son los que deben tener voz. Son precisamente todas estas poblaciones quienes, desde procesos locales de movilización social, han generado acciones de exigibilidad social, política y jurídica, posicionado

69 Mariscal Méndez, Araceli; Ramírez Miranda, Cesar Adrián y Alfonso Pérez Sánchez. **Soberanía y Seguridad Alimentaria: Propuestas políticas al problema alimentario.** Op. Cit. p: 22

70 Valente, Flávio et al. **Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas.** En: Perez-Cassarino, Julian e y Islândia Bezerra. Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. 2016. pp: 69-92 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/322643794_Soberania_Alimentar_SOBAL_e_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_SAN_na_America_Latina_e_Caribe.]

71 López-Giraldo, Luis Alirio y Álvaro Franco-Giraldo. **Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013).** En: Cadernos de Saúde Pública. 31(7). 2015. pp: 1355-1369. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00124814>

72 Micarelli, Giovanna. **Soberanía alimentaria y otras soberanías: El valor de los bienes comunes.** En: Revista Colombiana de Antropología. Volumen 52. No 2. 2018. pp: 119-142. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1050/105056237005/html/index.html>.

73 Mariscal Méndez, Araceli; Ramírez Miranda, Cesar Adrián y Alfonso Pérez Sánchez. **Soberanía y Seguridad Alimentaria: Propuestas políticas al problema alimentario.** Op. Cit. p: 13; y, Fyfe, Daniel et al. **State of the right to food and nutrition.** Op. Cit. p: 14.

una pluralidad de visiones de buen vivir y dignidad humana que hacen parte de los derechos humanos y que, por tanto, deben ser abordados por los Estados dentro de las políticas públicas alimentarias con la incorporación de la SOBAL y el DHANA como enfoque y horizonte⁷⁴

A continuación se presenta como ejemplo un extracto de la visión de las poblaciones indígenas colombianas, forjada con la experiencia de los abusos de los que han sido víctimas, que tienen frente al concepto de SAN. Esta postura resume algunos de los elementos planteados en los párrafos anteriores:

La seguridad alimentaria es:

“un concepto relacionado con las políticas asistencialistas del Estado, dirigido a las personas de manera individual y no a los pueblos colectivamente... son actividades externas al grupo social, que antes que ofrecer una solución estable y permanente a sus problemas alimentarios sólo los mitigan temporalmente. La principal limitación de las políticas asociadas a la SAN según este enfoque, es la excesiva relevancia de políticas paternalistas que generan dependencia, transformación de los hábitos alimentarios, promoción de la pereza, pérdida de gusto por los alimentos y tradiciones culinarias y abandono de las labores agrícolas”⁷⁵.

Salud alimentaria o nutricional: una perspectiva insuficiente

Los derechos humanos se caracterizan por su relación e interdependencia. Un ejemplo es la importancia de la alimentación y la nutrición para la garantía del derecho a la salud y viceversa, lo que se hace evidente cuando la falta de acceso a los servicios de salud impide el tratamiento de enfermedades como la diarrea, que afecta el estado nutricional de la población⁷⁶. A pesar de esta notoria interdependencia, que suele expresarse de muchas otras maneras, no puede restringirse la alimentación a su relación con la salud o lo nutricional como si fuera solo un problema únicamente de esos campos. Dicho de otro modo, anhelamos una alimentación adecuada más allá de la obvia necesidad de preservar nuestra salud y adecuada nutrición.

74 Producto de las movilizaciones sociales a nivel internacional, en el artículo 15, numeral cuarto de la Declaración de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales descrita anteriormente, se reconoce la soberanía alimentaria como derecho, que implica que “la población campesina y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido por muchos Estados y regiones como el derecho a la soberanía alimentaria. Este engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura”. Ver: ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales**. Op. Cit.

75 FAO y Departamento de Prosperidad Social. **Comida, territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos**. Bogotá. 2015. p: 11. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4467s.pdf>.

76 FAO. **El derecho a la alimentación adecuada**. Nueva York. 2010. Folleto informativo N° 34. p: 7. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>.



La garantía del DHANA trasciende estas limitaciones de enfoque, incluso cuando se agrega a este la salud ambiental. Cabe recordar también que el actual sistema alimentario basado en la industrialización de la agricultura y la interferencia del sector privado, movilizó muchas de sus acciones en una perspectiva de alimentación saludable o salud alimentaria. Precisamente estos actores son los responsables de la alta oferta de PCUs, de la homogenización de las dietas (incluyendo “las saludables”) y de la medicalización de la alimentación. Un ejemplo claro es la iniciativa “Scaling Up Nutrition” que funge de alianza mundial para supuestamente mejorar la nutrición. En ella participan entidades públicas y privadas con fuertes conflictos de interés, que priorizan los alimentos fortificados y la suplementación con micronutrientes que, por supuesto, benefician a las grandes industrias, y que ha desplazado la discusión y acción política en torno a la transformación de las verdaderas causas que determinan los problemas nutricionales y las vulneraciones sistemáticas y sistémicas del DHANA⁷⁷ y del derecho a la salud.

Ese papel de la industria y de algunos Estados, que medicalizan o nutricionalizan lo alimentario, es contraria a la urgente necesidad de reconfigurar los sistemas alimentarios. El cambio de paradigma debe dirigirse hacia proteger la producción local de alimentos culturalmente aceptables, y poner en el centro a las personas, especialmente a la población campesina, pueblos étnicos, pescadores, y personas que sufren de las múltiples formas del hambre. En esa dirección también va la defensa de la agroecología, que posibilita una alimentación y nutrición de los pueblos sin comprometer las necesidades sociales, económicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Todos, elementos fundamentales para la defensa y garantía de la SOBAL y el DHANA⁷⁸. De igual forma se requiere la regulación de la producción y publicidad de PCUs (algunos de los cuales incluso son promocionados como necesarios para una “alimentación saludable”) y que han generado grandes problemas de salud pública en el mundo⁷⁹.

Creemos también importante reflexionar sobre lo siguiente: el exacerbado influjo del régimen corporativo, que se expresa a través del “encarrilamiento” del asunto alimentario por la senda de la “salud”, en particular a través de las políticas de alimentación y nutrición que se disponen a nivel global, no es otra cosa que el resultado de la escisión

⁷⁷ Se desconoce la necesidad de trabajar en problemáticas relacionadas con la reconfiguración de las “relaciones de poder, exclusión, pobreza, la discriminación, los salarios bajos, el acaparamiento de tierras, los organismos genéticamente modificados (OGM), el modelo agroindustrial como conjunto, el matrimonio infantil, la violación y otras formas de violencia contra la mujer, el marketing abusivo de productos alimenticios, y la mano de obra infantil”, todos ellos asociados con hambre y malnutrición. Ver: Recine, Elisabetta y Beghin Nathalie. **El “negocio de la malnutrición”: otro punto de entrada.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2015. La nutrición de los pueblos no es un negocio. Lokay/DRUCK. Alemania. pp: 18 y 26. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_span_single-page_Web.pdf.

⁷⁸ Fakhri, Michael. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri.** Consejo de Derechos Humanos 46º período de sesiones. 22 de febrero a 19 de marzo de 2021. p: 13. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/46/33>

⁷⁹ OPS. **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones normativas.** Washington. 2019. p: V. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51523/9789275320327_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y



artificial entre agricultura y nutrición, pues “el modelo agroindustrial impuesto por el régimen corporativo y la industria de la comida basura tienen lugar gracias a su separación”⁸⁰. De igual manera, el intencionado desmantelamiento de las instituciones y normas que en potencia deberían propender por la integralidad del DHANA, resulta favorable para los intereses de las corporaciones, ya que esto permite sacar del camino las posturas críticas frente a la calidad de la alimentación que se nos ha impuesto. En esa dirección se emplean argumentos de salud o relacionados con “la urgencia” respecto al acceso a los alimentos de las poblaciones más necesitadas. Esto ocurre al tiempo que aumenta la producción de “alimentos” de bajo costo mediante ciertos “avances tecnológicos”, y se argumenta la necesidad de incorporar dentro de las políticas públicas la asistencia alimentaria dependiente de los suplementos alimentarios, consolidando el negocio corporativo, situación que favorece en doble vía los intereses de las transnacionales a costa del problema del hambre y la malnutrición⁸¹.

De ahí que sea necesario resaltar la importancia de volver a tejer los vínculos entre agricultura y nutrición, al aproximar las luchas de las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y urbanas que buscan transformar el asunto alimentario. Distanciarnos del modelo de producción agroextractivista y las narrativas corporativas, incluyendo las relacionadas con el tema de la salud, es importante para avanzar en la garantía del DHANA y la construcción de SOBAL.

80 Valente, Flávio. **La captura corporativa de la gobernanza de la alimentación y la nutrición: una amenaza para los derechos humanos y la soberanía de los pueblos.**

En: FIAN Internacional et al. Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2015. La nutrición de los pueblos no es un negocio. Op. Cit. p: 23. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_span_la_captura_corporativa_de_la_gobernanza_de_la_alimentacion_y_la_nutricion.pdf

81 *Ibidem*. p: 18.

El intencionado desmantelamiento de las instituciones y normas que en potencia deberían propender por la integralidad del DHANA, resulta favorable para los intereses de las corporaciones, ya que esto permite sacar del camino las posturas críticas frente a la calidad de la alimentación que se nos ha impuesto.

Ciudadanía alimentaria, lo inconveniente e inviable hecho narrativa

Las expresiones de hambre y malnutrición previamente mencionadas son derivadas de la crisis alimentaria mundial, determinada por el régimen alimentario corporativo propio del proyecto de globalización neoliberal⁸². Este modelo propicia infinidad de violaciones y vulneraciones del DHANA, al convertir en bienes transables el alimento y todo lo que se relaciona con la alimentación. De cara a esta situación, tanto los países del Norte como del Sur global se han visto abocados a enfrentar la crisis alimentaria mediante la adopción de diferentes medidas⁸³. Algunos han intentado cumplir con sus obligaciones frente a la vulneración sistemática del DHANA; otros apenas han tomado de manera selectiva elementos esbozados en el DHANA; y otros, por el contrario, se han distanciado de la perspectiva del enfoque de derechos humanos.

Tanto las consecuencias como la capacidad y tipo de respuesta que asumen los países frente al problema alimentario, se dan de manera diferenciada en función de la madurez de sus Estados, las tendencias políticas y económicas que orientan sus Gobiernos, las problemáticas sociales que les atraviesan, la capacidad de resistencia que tienen frente a terceros actores poderosos (el sector privado), y las posturas que asumen respecto a las obligaciones a las que están impelidos en virtud de los derechos humanos. Por ejemplo, recientemente en Europa, en vez de profundizar en el cumplimiento de sus obligaciones (algunas extraterritoriales) frente a los derechos humanos, entre ellos el DHANA, se ha empezado a hablar de la “Ciudadanía Alimentaria” como una apuesta para superar la mirada de “consumidores”. Esto se ha venido incorporando en otros países y recientemente fue mencionada acriticamente en el informe de la Relatora de Naciones Unidas por el Derecho a la Alimentación.

Ese concepto, en teoría, incluye el reconocimiento de la alimentación como derecho; hace referencia a la autonomía y capacidad de los individuos en torno a sus preferencias alimentarias, con acceso a información veraz; enfatiza en la necesaria mirada de responsabilidades, deberes y obligaciones de los “ciudadanos” orientados a la justicia y equidad; parte de la premisa de que los sujetos de ciuda-

82 McMichael, Phillip.

Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias.

Universidad Autónoma de Zacatecas. Primera edición. Serie de Estudios Críticos del Desarrollo. Miguel Ángel Porrúa. 2015

83 Holt-Giménez, Eric y

Raj Patel. **¡Rebeliones alimentarias! La crisis y el hambre por la justicia.**

Universidad Autónoma de Zacatecas - Miguel Ángel Porrúa. 2012.



danía son todos, por lo que convergen consumidores y productores por un mismo fin; plantea la importancia de los modelos alimentarios sostenibles, las acciones en el espacio público y privado, así como en el individual y colectivo; y destaca la participación en la gobernanza del tema alimentario, buscando posicionar la alimentación en la agenda de política pública⁸⁴.

Creemos pertinente hacer algunos comentarios frente a esa apuesta conceptual europea, en aras de identificar su pertinencia en el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta que en países como Colombia, sin ningún tipo de debate social, se ha iniciado su incorporación. Para ello haremos tres consideraciones alrededor de la noción de Ciudadanía Alimentaria: en primera instancia, una aproximación general a la idea de ciudadanía con el fin de identificar su pertinencia en contextos como el nuestro; en segundo lugar, revisaremos las implicaciones que conlleva el centrar las acciones en torno a los asuntos alimentarios en los deberes de los individuos; y, por último revisaremos si existen elementos en común de esa propuesta con el DHANA y la SOBAL, las cuales sí han sido apuestas surgidas de las organizaciones de base y de la sociedad civil.

Respecto a la primera consideración, la idea de ciudadanía y Ciudadanía Alimentaria, es importante detenerse a reflexionar sobre la primera categoría, pues desde la propuesta misma de Ciudadanía Alimentaria se reconoce la limitación que le subyace. Etimológicamente la palabra proviene del latín *civitas*, que en español significa ciudad⁸⁵, por lo que se infiere que en sus orígenes ha estado estrechamente ligada al contexto de ciudad y a quienes en realidad tenían el poder dentro de ella. La definición moderna de ciudadanía, se encuentra hilada al surgimiento de los Estados-Nación, en el que se modela al ser humano como “ciudadano” que se acoge a un imaginario de sujeto urbano, acorde a la perspectiva por supuesto, de la modernidad⁸⁶.

Según Francisco Lizcano⁸⁷, al concepto de ciudadanía se le atribuyen dos acepciones. Por un lado alude al reconocimiento de cierta posición social en razón a la pertenencia a una colectividad, que en otras palabras se entiende como la diferenciación que se hace entre los habitantes de un país, respecto a otro. La segunda acepción indica el comportamiento o actitud “deseable” que deben tener los miembros

84 Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano. **¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.** En: Panorama Social. 2014. No 19. Primer semestre. pp: 77-90. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/019art07.pdf

85 Carreño Blanco, Luz Helena. **El empoderamiento de los movimientos sociales: alternativa de garantía de los derechos humanos frente a la ciudadanía como identidad política individualista y excluyente al servicio del neoliberalismo.** En: Derecho y Realidad. Vol. 14. No. 27. Enero - junio de 2016. pp: 105-123. Disponible en: <https://doi.org/10.19053/16923936.v14.n27.2016>.

86 Ferrer, Dilian y Manuel Suzzarini. **La ciudadanía restringida y la igualdad ausente durante el proceso de construcción de la nación venezolana (siglo XIX).** En: Revista de Artes y Humanidades UNICA. Universidad Católica Cecilio Acosta. 2007. Año 8. No 18. Enero-abril. pp: 149 – 165. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1701/170118447008.pdf>.

87 Lizcano, Francisco. **Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo.** En: Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Volumen 11. No. 32. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 2012. pp: 269-304. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200014>.

de una colectividad desde la perspectiva de la modernidad; en este sentido se refiere al estatus que se establece en la relación campo-ciudad, entendiendo que el habitar la ciudad es el estado esperado. Dicho de otro modo, cualquiera que sea la acepción, la noción de ciudadanía viene lastrada por su carácter excluyente.

Cabe además resaltar la gran resistencia que genera en muchas personas o comunidades el concepto o adscripción de “ciudadanía/ciudadanos”, debido no solo a su sentido excluyente (no importa cuanto se edulcore de inclusividad), sino al uso funcional que de esa categoría hace el modelo económico y quienes gobiernan. No obstante estas dificultades, tanto teóricas como fácticas de la “ciudadanía”, Gómez-Benito y Lozano proponen que la Ciudadanía Alimentaria debe ser, además, cosmopolita⁸⁸. Con lo dicho, cuesta mucho entender cómo a partir de un concepto sobre el cual no existe unánime agrado, podría configurarse una identidad/acción global respecto al tema alimentario.

Otro aspecto sobre el cual es necesario detenerse corresponde al ejercicio de la ciudadanía, en razón de la segunda acepción presentada por Lizcano. Al respecto, se subraya que la noción de ciudadanía se asocia al comportamiento o actitud deseable como miembro de una colectividad⁸⁹. Si bien este concepto pretende acoger a todos los habitantes de un país en virtud a su nacionalidad (que bien poco les importa a tantos o no les ha servido de mucho para vivir con dignidad y ver realizados sus derechos humanos) y a ciertas características jurídico-políticas establecidas a partir de un marco legal⁹⁰, el ejercicio pleno de los derechos políticos, que se expresa en el comportamiento deseable, se ve socavado por situaciones de notoria injusticia e inequidad relacionadas con las dinámicas del conflicto social y las notorias exclusiones de las que son víctimas las personas del campo, por solo citar un caso. De hecho, son quienes habitan las ciudades los y las que tienen mayores “posibilidades” de ejercer su derecho político a la participación⁹¹, y a veces ver garantizado algún otro derecho, en tanto no se ven afectados o afectadas de manera directa por situaciones de conflicto. Por lo tanto, el ideal de ciudadanía se erige sobre un hecho real: que no funciona para todos y todas.

88 Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano. **¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.** Op. Cit. p: 78.

89 Lizcano, Francisco. **Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo.** Op. Cit. p: 271

90 Silva, Juan Claudio. **Ciudadanía: entre el debate crítico, la lucha política y la utopía.** En: Última década. 2011. 9 (14). pp: 91-111. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362001000100006>]

91 Ferrer, Dilian y Manuel Suzzarini. **La ciudadanía restringida y la igualdad ausente durante el proceso de construcción de la nación venezolana (siglo XIX).** Op. Cit. p: 162.



Otro ejemplo de exclusión que no resuelve el sentirnos “ciudadanos alimentarios universales”, es la situación a la que se ven sometidas las poblaciones migrantes que pierden la posibilidad de participar activamente en las decisiones políticas. Esto en la medida que, como se establece desde el enfoque jurídico-político, esta población es excluida del ejercicio de sus derechos políticos⁹². Por lo tanto, al pretender subsumir el ejercicio posible o pleno de participación frente a lo alimentario, bajo la “sombra” de la Ciudadanía Alimentaria, se incurre en un sinsentido de grandes proporciones.

Ahora bien, para el caso latinoamericano, el principio de igualdad y la pretensión de universalismo que se le abroga a la noción de Ciudadanía Alimentaria, dista de ser pertinente y posible. Por el mismo carácter excluyente del concepto de ciudadanía, que no se resuelve por arte de magia al atribuírsele un carácter cosmopolita, aquella noción puede contribuir a naturalizar aún más la brecha de exclusión existente entre la población urbano-rural frente a las decisiones que se toman en torno a los asuntos alimentarios, al omitir las diferencias y conflictos reales que existen entre las personas que habitan la ciudad y el campo⁹³. Además, se hace necesario considerar que el ejercicio de la ciudadanía, para quienes les gusta sentirse reconocidos de esa forma, no es algo que se construye de la nada sino que debe partir del auto reconocimiento de los sujetos; es decir, la categoría de ciudadano o ciudadana responde a su vez a una construcción subjetiva elaborada por individuos con una supuesta conciencia crítica⁹⁴, que reconocen en el ejercicio político de la participación, por ejemplo, la posibilidad de transformar la realidad en torno a los asuntos alimentarios.

Nuestro continente se caracteriza además por tener serias dificultades en el ejercicio de la democracia, lo que se traduce en una frágil estructura institucional y en una débil postura garantista por parte del Estado frente a los derechos de las comunidades. Tal situación se evidencia claramente en el caso colombiano, cuya realidad se encuentra permeada por “corrupción, clientelismo, narcotráfico, falta de presencia estatal en la totalidad del territorio, surgimiento de grupos armados, entre otros problemas que lesionan la pretensión de bienestar social”⁹⁵ En consecuencia, la adopción de nociones como la de Ciudadanía Alimentaria, que devienen de un contexto político y

92 Lizcano, Francisco.

Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. Op. Cit. p. 293.

93 *Ibidem*. p: 276.

94 Carreño Blanco, Luz Helena.

El empoderamiento de los movimientos sociales: alternativa de garantía de los derechos humanos frente a la ciudadanía como identidad política individualista y excluyente al servicio del neoliberalismo. Op. Cit. p. 108.

95 Moreno Mosquera, Víctor

Julián. **Colombia: un país en construcción.** 2009. p: 4. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5549062.pdf>.

social radicalmente diferente, deben ser analizadas con mayor profundidad en aras de no poner en riesgo los procesos políticos que se desarrollan en la región, en particular desde las organizaciones de la sociedad civil que persiguen la realización de sus derechos.

Otro elemento sumamente problemático, es tratar de saber cómo el carácter cosmopolita que se pretende para la pretendida Ciudadanía Alimentaria puede resolver los siguientes asuntos: ¿por qué deberíamos aceptar el cosmopolitismo de esa ciudadanía, cuando ya el carácter universal del Derecho a la Alimentación habla por sí mismo?, ¿por qué asimilar el discurso de que somos iguales frente a una supuesta ciudadanía universal, cuando somos casi nada para esos buenos ciudadanos que detentan el poder y controlan los hilos del modelo económico y político que nos subyuga?, ¿qué tan funcional es el sofisma de la ciudadanía a ese mismo modelo y a la abolición de una lucha de clases que es real y palpable, pero se invisibiliza convenientemente porque ya estamos en “el fin de la historia”?, ¿qué tan oportunos y hechos a la medida son los discursos sobre la ciudadanía (entre ellas la “alimentaria”) al conjunto de acciones, incluyendo las ideológicas y narrativas, que buscan debilitar los principios y preeminencia de los derechos humanos que tantas lágrimas y sangre le ha costado a la humanidad conquistar?



Fotografía por Felipe Mahecha / Shutterstock.com



A nuestro juicio, es respecto a esa última pregunta que consideramos que la propuesta de Ciudadanía Alimentaria pone en riesgo las reivindicaciones de las poblaciones que históricamente han demandado el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado respecto a los derechos humanos, en particular el Derecho a la Alimentación. Esto debido a que desde el concepto en debate, como se verá en breve, se hace un mayor énfasis en los deberes y obligaciones de los sujetos, señalando además la necesidad de sobrepasar los límites de los Estados nacionales a través de una Ciudadanía Alimentaria cosmopolita⁹⁶. Este disparate es música para los oídos neoliberales, pues justo la destrucción o captura del Estado⁹⁷ y la globalización y homogenización de todos, todas y todo, es uno de los pilares de este modelo depredador. Trascender a el Estado, difuminar las responsabilidades que a este le competen en la multiplicidad de individuos, pisotear la preeminencia de los derechos humanos, e invocar una supuesta gobernanza en la que el sector privado termine dirigiendo la orquesta, es parte del repertorio.

Respecto a la segunda consideración, la Ciudadanía Alimentaria centra las acciones especialmente en los deberes de los individuos. Si bien se alude al cosmopolitismo y la acción conjunta, o de integrar a ella los diferentes movimientos alimentarios, hay en lo que se propone un fuerte dejo de individualización o de conjunción de actos individuales concienciados, tal como se puede apreciar en la definición de “ciudadanos alimentarios” de Gómez-Benito y Lozano⁹⁸. El accionar colectivo, organizado y contrahegemónico, que reivindica derechos y rebate el poder no solo discursivamente o desde la comodidad de la conciencia individual, no se ve por ninguna parte. Por tal razón, la Ciudadanía Alimentaria es más una comunidad de creyentes que una verdadera plataforma de lucha que confronte el poder.

Frente al punto de la necesaria acción colectiva, surgen otras interesantes preguntas: ¿cómo podría la Ciudadanía Alimentaria resolver las asimetrías de poder?, ¿cómo soluciona el hecho de que hay que superar problemas estructurales que destruyen a la mayoría, al tiempo que enriquecen o benefician a muy pocos “buenos” ciudadanos? Algo es seguro, podríamos morir una y mil veces esperando que la lámpara ciudadana resuelva, de una manera aún ignota, las injusticias e inequidades que hambreadan el mundo y que tienen responsables, estructuras y modus operandi claros. ¿Acaso los ciudadanos alimentarios

96 Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano **¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.** Op. Cit. p: 78.

97 Para comprender mejor en qué consiste la captura corporativa ver el capítulo 14 de este libro.

98 Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano **¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.** Op. Cit. p: 88.

y cosmopolitas que regentan las transnacionales de semillas, abjurarán de su codicia y dejarán que las comunidades campesinas puedan circular libremente sus simientes?, ¿de qué forma las falsas soluciones al hambre serán dejadas de lado por esos ciudadanos poderosos, o los ciudadanos y ciudadanas del común que las defienden, y nos jugaremos como humanidad por la agroecología?, ¿cuál será la receta política y jurídica emanada de la Ciudadanía Alimentaria, para hacer responsables de sus delitos a esos poderosos ciudadanos o ciudadanas, que desde sus corporaciones y/o Estados protagonizaron o cohonestaron con vulneraciones y violaciones a los derechos humanos, entre ellos el de la alimentación?

El sentido de las tres últimas preguntas nos permite señalar algo muy importante que plantea una diferencia irreconciliable entre la SOBAL y el DHANA respecto a la Ciudadanía Alimentaria. Tanto la SOBAL como el DHANA parten de las convicciones de no contemporizar con quienes vulneran o violan los derechos humanos, y de que hay que buscar que comunidades y personas puedan, de manera autónoma, decidir sobre su proceso alimentario. Esa búsqueda y construcción soberana incluye no aceptar que los actores privados tomen parte en los procesos de decisión en materia alimentaria, razón por la cual no pretendemos como sujetos y sujetas sociales “al menos” una paridad en los espacios de participación, al contrario de lo que propone la Ciudadanía Alimentaria⁹⁹.

En ese sentido, las comunidades rurales, especialmente, hace mucho rato tienen claro que existen enfoques y antagonistas frente a los que es imposible confiar o aliarse. Y que el modelo neoliberal hegemónico, imbuido también de un sentido globalizador (como a la larga comporta también la supuesta Ciudadanía Alimentaria cosmopolita), es el enemigo por derrotar. De ahí que la SOBAL reconozca que hay que luchar contra el modelo agroalimentario y nutricional de tipo corporativista, muy defendido por ilustres ciudadanos, y que esa tensión y los diferentes intereses detrás de ella son irreconciliables.

Ahora bien, en cuanto a la tercera consideración en torno a si hay elementos comunes entre el planteamiento de la Ciudadanía Alimentaria respecto al DHANA y la SOBAL, en principio se podría argumentar que existen en temas como: propender por la autonomía y capacidad de decisión de las personas frente a la alimentación; velar por condiciones

99 *Ibidem.* p. 86.



para que los consumidores accedan a información veraz frente al tema alimentario; asegurar la posibilidad de una producción de alimentos sostenible; articular productores y consumidores; promover mecanismos democráticos frente a los asuntos alimentarios¹⁰⁰. No obstante, consideramos que son más las diferencias en la medida que el DHANA y la SOBAL comportan posturas de acción estratégica y sentido de realidad muy distintas, en comparación a las nebulosas y a veces incoherentes y peligrosas pretensiones de la Ciudadanía Alimentaria.

Si bien los defensores de la Ciudadanía Alimentaria arguyen que el Derecho a la Alimentación es uno de los elementos claves de tal concepto/pretenición, lo cierto es que la forma como lo abordan demuestra un completo desconocimiento de la historicidad de ese derecho, así como de su *corpus doctrinal*. Ese desconocimiento, que no es asunto de poca monta, les lleva incluso a afirmar, por ejemplo, que el Derecho a la Alimentación está contenido en la Seguridad Alimentaria¹⁰¹, lo cual no deja de ser una penosa consideración. Dado que el Derecho a la Alimentación es un derecho humano de carácter holístico, que trasciende el hecho de asegurar la alimentación de las personas, no se puede afirmar de ninguna manera que ese derecho esté subsumido en aquella. Es más, la Seguridad Alimentaria no necesariamente se consigue respetando el DHANA, mientras que la garantía plena del DHANA, así como de la SOBAL, comporta, de suyo, que se alcance la Seguridad Alimentaria.

Otro elemento que distancia abrumadoramente a la Ciudadanía Alimentaria del DHANA y la SOBAL, es que estas dos reconocen que hay terceros actores, entre ellos el sector privado, frente a los cuales no se puede conceder nada o de los cuales nos debe proteger el Estado (Estado que recordemos la Ciudadanía Alimentaria propone trascender) La Ciudadanía Alimentaria, como vimos, no descarta su participación en espacios de decisión política, lo cual va en contra de muchas luchas sociales en el mundo y el anhelo de justicia, reparación y no repetición, en relación con las prácticas y vulneraciones de derechos humanos ocasionadas por ese actor.

En este sentido, la postura esbozada por la noción de Ciudadanía Alimentaria dista a todas luces de incorporar los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad frente al DHANA, en tanto que promueve trascender el Estado. Dicha postura, así se relativice, es totalmente regresiva en la medida

100 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.**

Op. Cit. p. 9.

101 Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano

¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.

Op. Cit. p. 82.

que han sido las luchas sociales las que lograron que se reconociera al Estado como titular de obligaciones respecto a los derechos humanos.

Con respecto a la intencionada centralización del asunto alimentario en los deberes de los ciudadanos, se identifica un marcado retroceso frente a lo propuesto por el DHANA¹⁰², al poner en riesgo conquistas resultantes de largas disputas por parte de las poblaciones para que los Estados asuman su rol como titulares de obligaciones dentro y fuera de su ámbito territorial, en aras de respetar, proteger y realizar ese derecho¹⁰³. Por el contrario, la noción de Ciudadanía Alimentaria individualiza peligrosamente el ámbito de los deberes, propiciando que recaiga con mayor fuerza la responsabilidad en las poblaciones. Desde esta perspectiva, sustentar la elaboración de políticas alimentarias a partir de esta noción, como eje orientador, es un claro retroceso en materia de derechos. Cabe insistir en que ese despojamiento, matizado o no, de las obligaciones que le competen a los Estados en materia de derechos humanos, es una de las pretensiones más codiciadas del neoliberalismo pues es un paso necesario para su impune consolidación como modelo de saqueo y destrucción. Es inadmisibles que en aras de un pretendido sentido cosmopolita, de una vaga Ciudadanía de la que muchos y muchas no nos sentimos parte, se diluyan los actores y campos de lucha específicos en los que deberemos actuar por defender el DHANA y la SOBAL.

Un elemento final a considerar es el de las tensiones y el problema del poder. El enfoque del DHANA y la SOBAL no contemporizan con los abusos del poder, sus mecanismos, sus intereses y sus actores. Por eso ambos reconocen, con diferentes tonos, que esto se trata de una lucha por los derechos de la gente y el planeta en contra de unos sistemas y formas de opresión, violencia e injusticia. No existe la más mínima posibilidad de que los antagonistas que están detrás de aquellos hilos de poder, de repente se apiaden y cejen definitivamente en sus ambiciones y ejercicios de violencia para ser parte ahora de una ciudadanía que nos una. En este escenario de resistencia local y global, nebulosas como la de la Ciudadanía Alimentaria lo único que hacen es confundir y servir al poder imperante, no solo por la vacuidad de su planteo, sino por ese afán de posicionamiento como enfoque que contraría (por más que torpemente haga malabares para parecer que los incluye) el carácter histórico y de fuerte lucha que hay detrás del DHANA y la SOBAL.

¹⁰² Al respecto, desde hace varios años ya existen herramientas que abordan los deberes de las personas frente a la realización de los derechos humanos, sin desconocer, las obligaciones de los Estados. Ejemplo de ello, es la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en 1948, que en su artículo 29 estableció los deberes que tienen las personas con su comunidad, el respeto hacia los derechos y libertades de los demás. Posteriormente, en 1998, este mismo organismo, aprueba la "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos", donde ratifica y desarrolla con mayor profundidad los deberes que tienen los individuos en la realización de los derechos, siempre en el marco de las obligaciones que ello implica para los Estados. Adicionalmente, en lo que refiere al DHANA, la Observación General No 12 del CDESC, en el numeral 20, también hace énfasis en las responsabilidades que tienen los individuos, la familia y la sociedad con la realización del derecho a la alimentación.

¹⁰³ FIAN Colombia. **La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla.** Op. Cit. p: 25.



Conclusiones

La construcción de políticas en torno al asunto alimentario debe partir de reconocer que son los enfoques del DHANA y la SOBAL, los que deben regir todo el proceso de políticas. Solo esto permitirá avanzar en las demandas y anhelos de las poblaciones urbanas, migrantes, campesinas, indígenas, étnicas, entre otras, privilegiando a la par las prácticas alimentarias tradicionales, en armonía con la tierra, el territorio, los ecosistemas y las generaciones futuras. Son, además, propuestas contrahegemónicas, no surgidas de ningún tipo de esnobismo mal fundamentado, por demás, sino de las propias luchas sociales.

En el mejor de los escenarios, y eso con muchas dudas para algunas de ellas, aproximaciones como la Ciudadanía Alimentaria, Seguridad Alimentaria y Nutricional, y Salud Alimentaria, entre otras, podrían ser consideradas como condiciones (en su acepción de situación) que pueden eventualmente contribuir o expresar la garantía del DHANA y/o la SOBAL. Por eso mismo, las políticas públicas y el accionar Estatal y colectivo, deben tener como norte estos dos últimos referentes, dejando de lado de una vez por todas que sigamos insistiendo en enfoques que no responden a las luchas y anhelos sociales, que profundizan o normalizan la exclusión y la opresión, y que dan oxígeno permanentemente al modelo económico que nos ha depredado sin pausa y sin piedad.

La construcción de políticas en torno al asunto alimentario debe partir de reconocer que son los enfoques del DHANA y la SOBAL, los que deben regir todo el proceso de políticas.

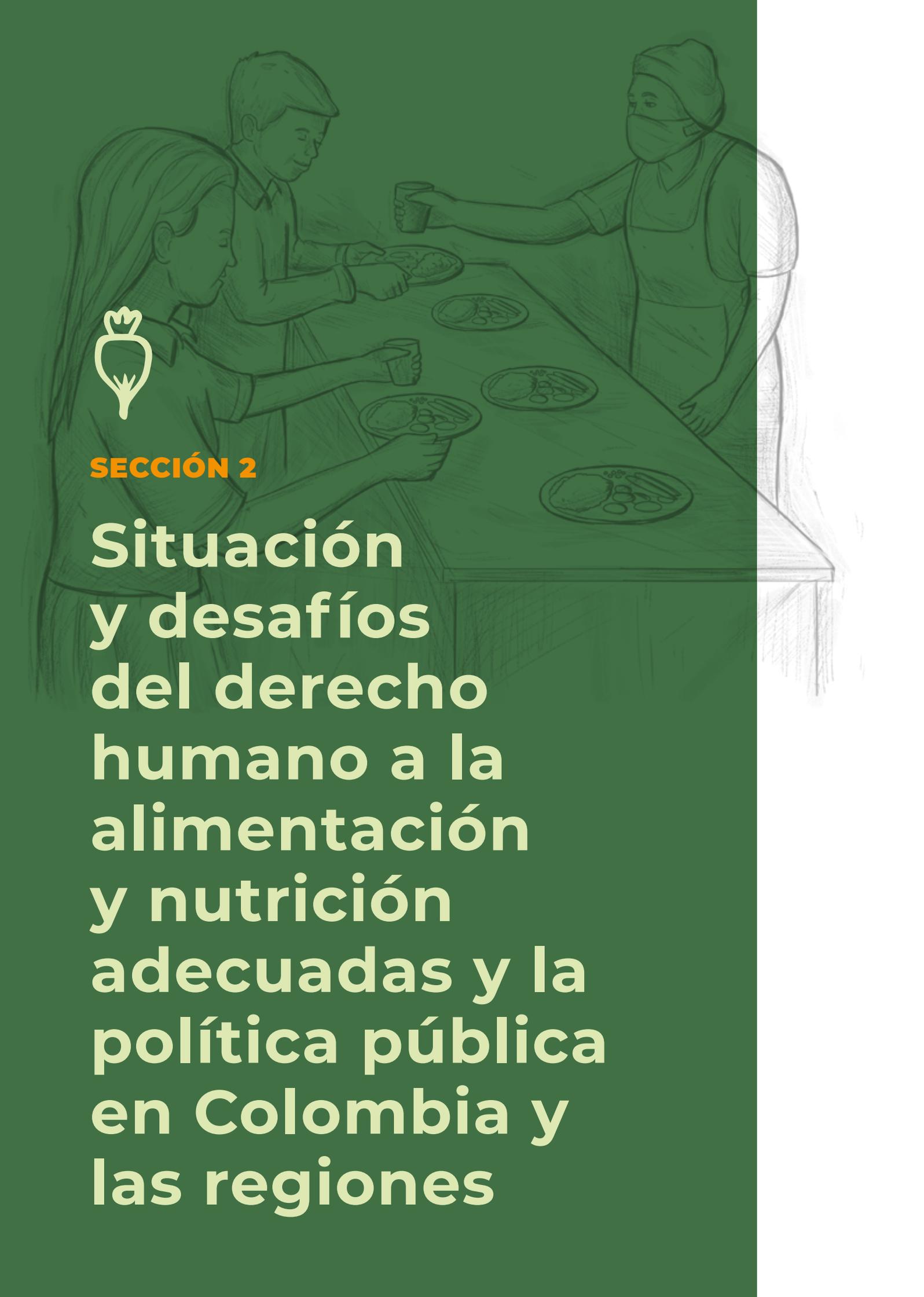






SECCIÓN 2

Situación y desafíos del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la política pública en Colombia y las regiones



Capítulo 3

Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia¹⁰⁴

Colombia, al ser firmante de diversos tratados internacionales sobre los derechos humanos, tiene la obligación de realizar de manera periódica el seguimiento al cumplimiento de esos derechos. Esto es particularmente relevante para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los que se destaca el DHANA. Infortunadamente, como veremos, el país no tiene sistemas de monitoreo y seguimiento efectivos y en tiempo real, de acceso y escrutinio público, que permitan hacer una valoración constante del avance o retroceso de ese derecho.

¹⁰⁴ Autoras y autor: Nancy Catalina González Moya. Nutricionista. Magíster en Desarrollo Educativo y Social. ncgonzalezmo@unal.edu.co; Ángela Marcela Gordillo Motato. Nutricionista. Magíster en Estudios Políticos. amgordillom@unal.edu.co; Adriana Iveth Rueda Rozo. Nutricionista. Magíster en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Grupo de Investigación sobre Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria – ERSa, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia. airuedar@unal.edu.co; y, Juan Carlos Morales González. Médico. Magíster en historia contemporánea. Director Ejecutivo FIAN Colombia. direccionejecutiva@fiancolombia.org.



A sabiendas de esta deficiencia, procuraremos, en el presente capítulo, analizar el avance en la garantía del DHANA en Colombia¹⁰⁵, apelando a la información oficial disponible. El capítulo se estructuró en dos partes: la primera presenta un balance de la situación del DHANA de la población y, posteriormente, en la segunda, revisaremos las medidas tomadas por el Estado para hacer frente a la situación alimentaria y nutricional en el país, así como algunos desafíos que existen para avanzar en la garantía de este derecho en Colombia.

Fotografía por Felipe Mahecha / Shutterstock.com

105 Metodológicamente, en la elaboración del capítulo hemos tomado como guía las “Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización progresiva del derecho a la alimentación en el marco de la seguridad alimentaria nacional”, específicamente las Directrices 8 y 10 correspondientes al acceso a recursos y bienes, y nutrición de la población. La directriz 8 de acceso a recursos productivos incluye el acceso al mercado laboral, tierra, agua, recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, sostenibilidad y acceso a servicios. Por su parte, la directriz 10 corresponde a los resultados en nutrición de las poblaciones, pero también de la oferta institucional existente, así como a la identificación de vulneraciones sistemáticas del DHANA. Ver: FAO.

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación en el marco de la seguridad alimentaria nacional.

Op. Cit. De igual manera, nos hemos guiado por algunas de las preguntas orientadoras que, para valorar las Directrices, fueron propuestas por FIAN Internacional. Ver: FIAN Internacional. **Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.** Heidelberg. 2007. p. 38. Disponible en: http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2007.11_Screen_state_action_against_hunger_How_to_use_the_Voluntary_Guidelines_SP....pdf

SITUACIÓN DEL DHANA EN COLOMBIA

Acceso a recursos y bienes

El acceso y control a los recursos (infraestructura, servicios, créditos) y bienes comunes (agua, tierra, semillas, entre otros) es de suma importancia para las poblaciones rurales y urbanas, al posibilitar o limitar, según como se de ese acceso, el DHANA la SOBAL y las Autonomías Alimentarias.

Acceso a la tierra

El conflicto histórico por la tierra en Colombia ha sido uno de los detonantes del conflicto armado vivido en el último siglo¹⁰⁶. Sin duda, uno de los elementos recrudecedores de la violencia ha sido la incapacidad del Estado de llevar adelante verdaderos procesos de reforma agraria, al tiempo que casi nada ha hecho por las poblaciones rurales y ha favorecido la concentración de la tierra en pocas manos. Es, en ese contexto de abandono histórico del campo, en el que surgen las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, (en adelante: FARC), Ejército de Liberación Nacional (en adelante: ELN) y el Ejército Popular de Liberación (en adelante: EPL). Además, campesinos y comunidades étnicas han ampliado y diversificado sus formas pacíficas de lucha, resistencia y reclamación para el acceso a la tierra.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica,

“la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado. Todos los informes ilustran la gradual convergencia entre la guerra y el problema agrario (despojos violentos, concentración ociosa de la tierra, usos inadecuados, colonizaciones y titulaciones fallidas) ... pero a los viejos problemas se suman otros nuevos, que muestran las dinámicas inauguradas por el narcotráfico, la explotación minera y energética, los modelos agroindustriales y las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. **Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana.** Bogotá. 2014. p:17. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/FajardoDario.pdf>.

¹⁰⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica. **Basta ya! Memorias de guerra y dignidad.** Bogotá. 2013. p: 21. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>



Lo anterior evidencia que “la concentración de la propiedad rural no es un problema nuevo en Colombia, [y que] se ha agravado en las últimas décadas”¹⁰⁸. En ese sentido, hay una tendencia al aumento en su concentración en grandes parcelas; es decir, que las Unidades de Producción Agropecuaria (en adelante: UPAs) de tamaño mayor a 500 hectáreas han aumentado en las últimas dos décadas, mientras las UPAs pequeñas han disminuido y solo ocupan el 2,7% de las tierras productivas¹⁰⁹. Adicionalmente, el comportamiento histórico del Índice de Gini¹¹⁰ (ver gráfica No. 1), evidencia la desigualdad en la tenencia de la tierra desde el año 1960 a 2014 y se resalta como, desde el año 1984, en el país se ha aumentado a tal punto que hoy por hoy “el 1% de las explotaciones de mayor tamaño, maneja más del 80% de la tierra, mientras que el 99% restante se reparte menos del 20%”, ubicando a Colombia en el deshonroso primer lugar de desigualdad en relación a la concentración de tierra en Latinoamérica¹¹¹.

108 OXFAM. **Radiografía de la desigualdad, lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia**. s/c. 2017. pp: 10-11. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

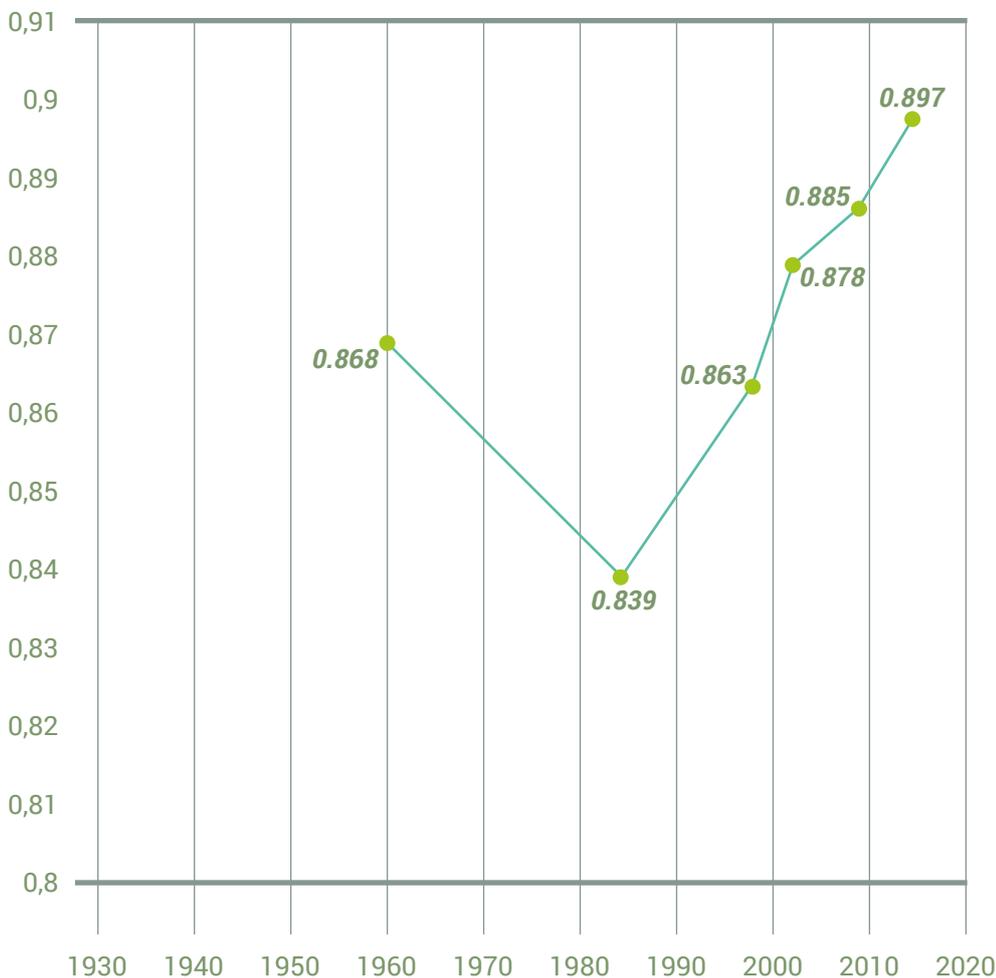
109 *Ibidem*. p: 12

110 Corresponde a un indicador para la medición de la desigualdad, mientras más se acerca a 1 mayor es la desigualdad.

111 OXFAM. **Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia**. Op. Cit. p: 13

112 Elaboración propia con base en: OXFAM. **Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia**. Op. Cit. p: 8 La fuente original de los datos, es del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá

Gráfica 1. Evolución del Índice Gini en la tenencia de la tierra en Colombia (1960-2014)¹¹²



Siguiendo a OXFAM, el 81% de las UPAs tienen en promedio 2 hectáreas, ocupando apenas el 4,9% del total de tierras censadas; mientras que las UPAs de más de 2000 hectáreas, representan menos del 0,1% del total de UPAs pero concentran el 60% de la tierra. Lo anterior demuestra que en Colombia (y está en aumento) las tierras de mayor riqueza están en manos de muy pocos, mientras que las tierras de las poblaciones campesinas, que es donde primordialmente se genera la producción de alimentos verdaderos y frescos, tiende a desaparecer, constituyendo un peligro inminente para el DHANA, la SOBAL y las Autonomías Alimentarias.

113 OXFAM. **Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.** Op. Cit. p: 20

114 *Ibidem.* p: 23

115 *Ibidem.* p: 24

Al analizar las cifras por sexo, se identifica que solo el 26% de las explotaciones manejadas por personas naturales corresponden a mujeres, (siendo la mayoría pequeñas UPAs de menos de 5 hectáreas), mientras el 12,6% es manejado por hombres y mujeres, y el porcentaje restante es manejado por hombres, representando un porcentaje importante¹¹³.

De las cifras arrojadas por el Censo Nacional Agropecuario en el 2014, 43 millones de hectáreas tienen uso agropecuario y, de estas, el 80% se destina para la ganadería y tan solo 20% se destina a la producción agrícola. Ello evidencia la sobreutilización en ganadería y una subutilización de tierra con vocación agrícola, que dicho de otra forma equivale a que “un millón de explotaciones campesinas tienen un tamaño inferior a la tierra que dispone en promedio una vaca en Colombia”¹¹⁴. A través del análisis del uso agropecuario del suelo, también se evidencia la vulneración al DHANA, ya que, del total del uso de producción agrícola, más de la tercera parte está destinada a producción agroindustrial o de exportación, representada en palma africana, café y caña de azúcar. Lo anterior, ayuda a explicar porque Colombia debe importar una cantidad relevante de alimentos para satisfacer la demanda interna, en detrimento de la Soberanía Alimentaria¹¹⁵ y los modos de vida y economías de la población rural.

Siguiendo en la misma problemática, de las 111.452.998 de hectáreas censadas, el 38,6% se dedicó a la actividad agropecuaria y el 2,2% a la actividad no agropecuaria. El área en bosque natural participó con el 56,7% del área rural dispersa y el ítem otros, representó el 2,5%. De esta cantidad de tierras, el 36,7% corresponde a tierras de gru-



pos étnicos, siendo la mayoría pertenecientes a pueblos indígenas (84,2%), el restante (15,7%) a comunidades negras, afrocolombianas o palenqueras y el 0,01% a raizales¹¹⁶. Pese a que las comunidades afrocolombianas e indígenas tienen una importante participación en la tenencia de la tierra como lo evidenció el Censo, esta tenencia no es una garantía de protección en sus territorios, ni mucho menos de que la tierra de la que disponen tenga la calidad y bienes comunes necesarios. En efecto, es precisamente en esos territorios, muchas veces con el beneplácito del Estado, donde se han dado buena parte de las mayores afectaciones y conflictos por la tierra, dejando un alto número de personas despojadas y desplazadas por actores armados, así como agresiones contra la integridad comunitaria y la vida de sus líderes y lideresas.

Como resultado del conflicto armado, Colombia tiene una de las mayores cifras de víctimas por este problema en el mundo. De acuerdo a los datos presentados por la Unidad para la Reparación y la Atención Integral a las Víctimas con corte al 1 de junio de 2020, en Colombia han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado 9.031.048 personas¹¹⁷. De ellas, el 50,3% son hombres y el 49,6% son mujeres. El 12,5% de las víctimas se auto reconocieron como afrocolombianos o negros y el 4,2% como indígenas. También se registran víctimas pertenecientes a los gitanos (9.300), palenqueros (6.462) y raizales (11.290). Lo anterior indica que más de un millón y medio de personas pertenecientes a grupos étnicos han sido víctimas del conflicto armado y por tanto sujetos de vulneraciones sistemáticas de sus derechos.

Las niñas y niños, también ha sido víctimas de este flagelo. Del total de las víctimas, el 25% son niñas y niños y, de éstos, el 3,5% tenía entre 0 y 5 años. Esto evidencia que 318.952 niñas y niños en su primera infancia, etapa más importante de la vida de un ser humano para su desarrollo, han padecido el conflicto armado, lo que implica graves secuelas para el resto de la vida. Finalmente, el hecho victimizante con mayor prevalencia es el desplazamiento forzado por el conflicto armado, que en Colombia es de 8.047.756 personas, seguido del homicidio con 1.044.399 y la amenaza con 502.005.

¹¹⁶ DANE. **Boletín Tercer Censo Nacional Agropecuario.**

Bogotá. 2015. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-12-UPNA/12-Boletin.pdf>

¹¹⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. **Reportes víctimas conflicto armado.** Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Las anteriores situaciones corresponden a hechos que impiden la realización de los derechos humanos en general, pues la mayoría de personas víctimas del conflicto armado han tenido que abandonar sus lugares de residencia, dejando sus viviendas y tierras para el cultivo de alimentos y perdiendo también sus redes de apoyo, empleos, prácticas productivas-alimentarias, entre otros. Esta situación casi siempre los obliga a buscar otros lugares en los cuales sobrevivir, en su mayoría en cinturones de miseria de las grandes ciudades, donde establecen sus asentamientos y se enfrentan día a día al flagelo del hambre y otras formas de violación del DHANA.

Cabe resaltar que desde la firma del Acuerdo de Paz¹¹⁸ y hasta el 15 de diciembre de 2020, en Colombia habían sido asesinados 1091 líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos y sociales en 29 de los 32 departamentos del país. Los departamentos del Nariño, Cauca, Antioquía y Putumayo, concentran la mayoría de los decesos. Al momento de elaboración de este artículo, solo en el Gobierno de Iván Duque habían sido asesinadas 695 de esas personas y ocurrieron cerca de 85 masacres en 2020¹¹⁹, al tiempo que el Gobierno minimiza el problema o desvía la atención sobre su responsabilidad, mediante eufemismos y otras argucias narrativas que van en contra de lo internacionalmente aceptado¹²⁰. Este contexto de violencia es el que había llevado al Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe anual del 2019, a indicar que “defender los derechos humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia” y a reiterar la necesidad de atender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en zonas rurales y en los grupos étnicos, que representan el

118 Durante el mandato de Juan Manuel Santos y luego de varios años de diálogo con la guerrilla de las FARC, el 24 de noviembre de 2016 se firmó la terminación del conflicto armado de más de 50 años, y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

La Habana. Noviembre 24 de 2016. Disponible en: https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf

119 INDEPAZ. **Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el Acuerdo de Paz al posconflicto.**

Bogotá. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Especial-asesinato-li%CC%81deres-2016-2020-L-15-12-20-Final.pdf>

120 **Entienda por qué la ONU habla de masacres y no de homicidios colectivos.**

En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 25 de 2020. Disponible en: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/las-diferencias-entre-masacres-y-homicidios-colectivos/>

Hasta el 15 de diciembre de 2020, en Colombia habían sido asesinados 1091 líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos y sociales en 29 de los 32 departamentos del país.



65% de todos los asesinatos y que están relacionadas con la falta de garantías de derechos humanos¹²¹.

Respecto a esa violencia concentrada en lo rural, la mayor parte de los asesinatos de líderes sociales desde que fuera firmado el Acuerdo de Paz han sido perpetrados contra población campesina (387), seguido de líderes indígenas (294), líderes cívicos (125), juntas de acción comunal (81) y población afrocolombiana (77)¹²².

La situación descrita evidencia que faltan garantías en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, los derechos colectivos y la defensa del territorio con un alto riesgo de perder la vida de quienes los protegen. Dado que el DHANA tiene una relación intrínseca con la tierra, el agua, y los bienes comunes de la naturaleza, y que en las comunidades campesinas y étnicas se relaciona con sus formas organizativas propias, cultura y las actividades tradicionales de subsistencia, el conflicto armado limita el goce de ese derecho y los derechos conexos, teniendo también graves afectaciones a la SOBAL.

Así las cosas, en Colombia el Estado no ha cumplido con sus obligaciones como garante de los derechos humanos, y continúa resistiéndose al reconocimiento de la población campesina y poblaciones rurales como sujetos de derechos. Si bien recientemente, gracias a la presión de diversas organizaciones sociales, el Estado incluyó la categoría de campesino dentro de la encuesta de calidad de vida y en la encuesta de percepción campesina, este avance fruto de las organizaciones sociales y del campo y no de una preocupación genuina suya, había sido ya ensombrecido por la decisión de abstenerse de aprobar la Declaración de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, por la Asamblea de Naciones Unidas en 2018¹²³. Dicho instrumento, sin duda, debería ser un elemento clave a la hora de establecer una hoja de ruta orientada al cierre de todas las brechas sociales que históricamente han enfrentado las poblaciones rurales, mejorar su acceso a recursos y bienes comunes, y avanzar hacia la plena realización del DHANA y la SOBAL.

Acceso al mercado laboral

Dentro del contenido esencial del DHANA se encuentra la accesibilidad económica que “implica que los costos financieros personales o

121 Consejo de Derechos Humanos. **Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. Febrero 26 de 2020. p. 5. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

122 INDEPAZ. **Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el Acuerdo de Paz al posconflicto**. Op. Cit.

123 ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales**. Op. Cit.

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”¹²⁴. Por tanto, la pobreza y el desempleo, son problemáticas que afectan directamente la realización del DHANA al impedir el acceso adecuado de millones de personas, familias y comunidades a los alimentos.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante: CEPAL), el año 2019 estuvo marcado por un aumento en la desocupación que afectó a 26,3 millones de personas en América Latina y el Caribe. Colombia se ubicó dentro de los países en los cuales creció más la tasa de desocupación junto con Costa Rica, Panamá y Argentina. La Comisión expresó también la preocupación por las leves variaciones en el aumento de los salarios mínimos que no les permite a los trabajadores y trabajadoras, que perciben estas bajas cantidades de dinero, la plena realización de sus derechos; una situación que se verá agravada por las consecuencias de la pandemia del COVID-19¹²⁵.

En Colombia, de acuerdo a lo reportado por el Departamento Nacional de Estadística (en adelante: DANE) para el mes de enero de 2021, la tasa de desempleo fue 17,3%, lo que significó un aumento de 434 puntos porcentuales frente al mismo mes del año 2020 (13%)¹²⁶. Para el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres en el trimestre noviembre 2020 – enero 2021 se ubicó en 11,1% y para las mujeres fue 19,6% con una diferencia de 8,5 puntos porcentuales¹²⁷. Dado que históricamente la mujer ha sido más afectada por el desempleo, con la crisis social y económica profundizada por la pandemia, las brechas de género se acentuaron aún más.

Sobre este último punto, Colombia no ha sido ajena a las consecuencias derivadas de las medidas de confinamiento que han restringido las posibilidades de movilidad de las personas, situación que ha generado, entre otros problemas: el abandono de las mujeres de sus empleos para el cuidado de sus hijos e hijas; el cierre de establecimientos muchos de ellos alimentarios; restricción para el transporte y comercialización de alimentos, especialmente provenientes de la agricultura, familiar, comunitaria y campesina; limitaciones para el

124 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit. Párrafo 13.

125 CEPAL y Organización Internacional del Trabajo. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)** Santiago de Chile. Mayo de 2020. No. 22. p. 22. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf

126 DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo> [Consulta: 10/III/2021]

127 DANE. **Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Enero 2021.** p. 6. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_ene_21.pdf



desarrollo de actividades informales para la obtención de ingresos; y, especulación de precios. Todas estas situaciones repercuten negativamente en el acceso físico y económico a los alimentos de las poblaciones, especialmente aquellas más vulnerables y que se encuentran en condiciones de pobreza extrema o con condiciones especiales de salud o movilidad¹²⁸.

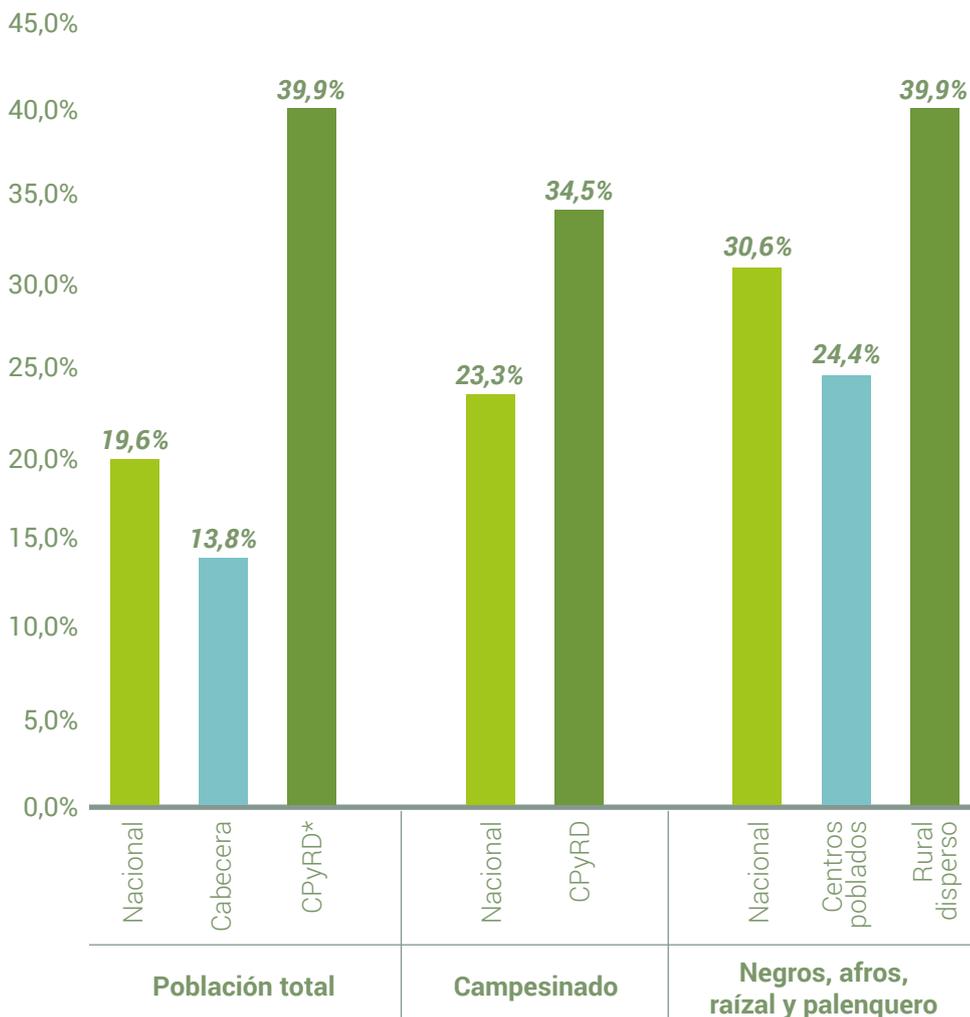
Frente al tema de pobreza, para el año 2018 (ver gráfica No. 2), a nivel nacional se registró un Índice de Pobreza Multidimensional (en adelante: IPM) de 19,6%, siendo de 13,8% en las cabeceras y de 39,9% en los centros poblados y rural disperso. Para la población campesina, el IPM fue de 29,3% a nivel nacional y para los centros poblados y las zonas rurales dispersas ascendió al 34,5%. En la población negra,

128 FIAN Internacional. **Impacto del COVID-19 en el derecho humano a la alimentación y nutrición. Informe preliminar de seguimiento.** Heidelberg. Abril 2020. Disponible en: https://www.fian.org/files/files/Informe_preliminar_de_seguimiento-Impacto_del_COVID19_en_el_DHANA.pdf

129 DANE. **Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018.** s/c. 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-eticos/presentacion-grupos-eticos-poblacion-narp-2019.pdf>

130 Elaboración propia con base en: DANE. **Presentación Pobreza Multidimensional. Resultados. Julio 14 de 2020.** s/c. 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pbreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf

Gráfica 2. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia, 2018¹³⁰



afrodescendiente, raizal y palenquera, el IPM para ese mismo año fue de 30,6% a nivel nacional, en zonas de cabecera fue de 24,4% y en rural disperso de 39,9%¹²⁹.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “desde el 2016, la pobreza multidimensional se incrementó un 1,8% con marcadas desigualdades entre zonas urbanas afectando el acceso a varios derechos económicos, sociales y culturales”, entre los que se encuentra el DHANA. Por su parte, la CEPAL, afirmó que Colombia está entre los tres países con mayor nivel de desigualdad en América Latina, con un coeficiente de Gini de 0,51 y, de seguir esta situación, no se logrará a 2030 cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible que persigue erradicar la pobreza extrema¹³¹.

A nivel territorial, se presentan diferencias importantes. Mientras en Bogotá el IPM en el 2018 fue de 7,1%, en la región Caribe fue 4 veces mayor (28,1%) y en la Pacífica alcanzó el 26,3%; cifras muy superiores al promedio nacional. Los departamentos con mayor número de población indígena y afrocolombiana como Amazonas (35,6), Chocó (42,3), La Guajira (48,8), Guainía (67), Vaupés (66,5) y Vichada (72,2) (ver gráfica No. 3), presentan los mayores porcentajes¹³². A su vez, en todos los departamentos del país los hogares campesinos tuvieron un mayor porcentaje de pobreza multidimensional, con porcentajes que oscilan entre el 54,5% y el 82,3% de hogares padeciendo esta condición.

Al revisar la información a nivel municipal, para el 2018 las diferencias son mucho más alarmantes. En los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guainía, Nariño, La Guajira, Antioquía, Cauca, Chocó y Córdoba existen municipios que presentan una pobreza multidimensional que supera el 80% e incluso el 90% de los hogares.¹³³

131 Consejo de Derechos Humanos. **Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.** Op. Cit. p:15.

132 DANE. **Presentación Pobreza Multidimensional.** Resultados. Julio 14 de 2020. Op. Cit.

133 DANE. **Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal – Indicadores.** Disponible en: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=54595086fd744b6c9effd2fb8a9500dc> Este es el caso de los siguientes municipios o corregimientos: Amazonas: Miriti – Parana 91,2%, La Victoria 96,4%, La Pedrera 90,9%, Vaupés: Pacoa 98,4%, Papunaua 97,9%, Yavaraté 94,8%; Guainía: Cachahual 90,1%, Mapiripana 95,5%, Morichal 95,6%. Vichada: Cumaribo 91,4%; Chocó: Alto Baudó 90,6%. La Guajira: Uribia 92,2%.

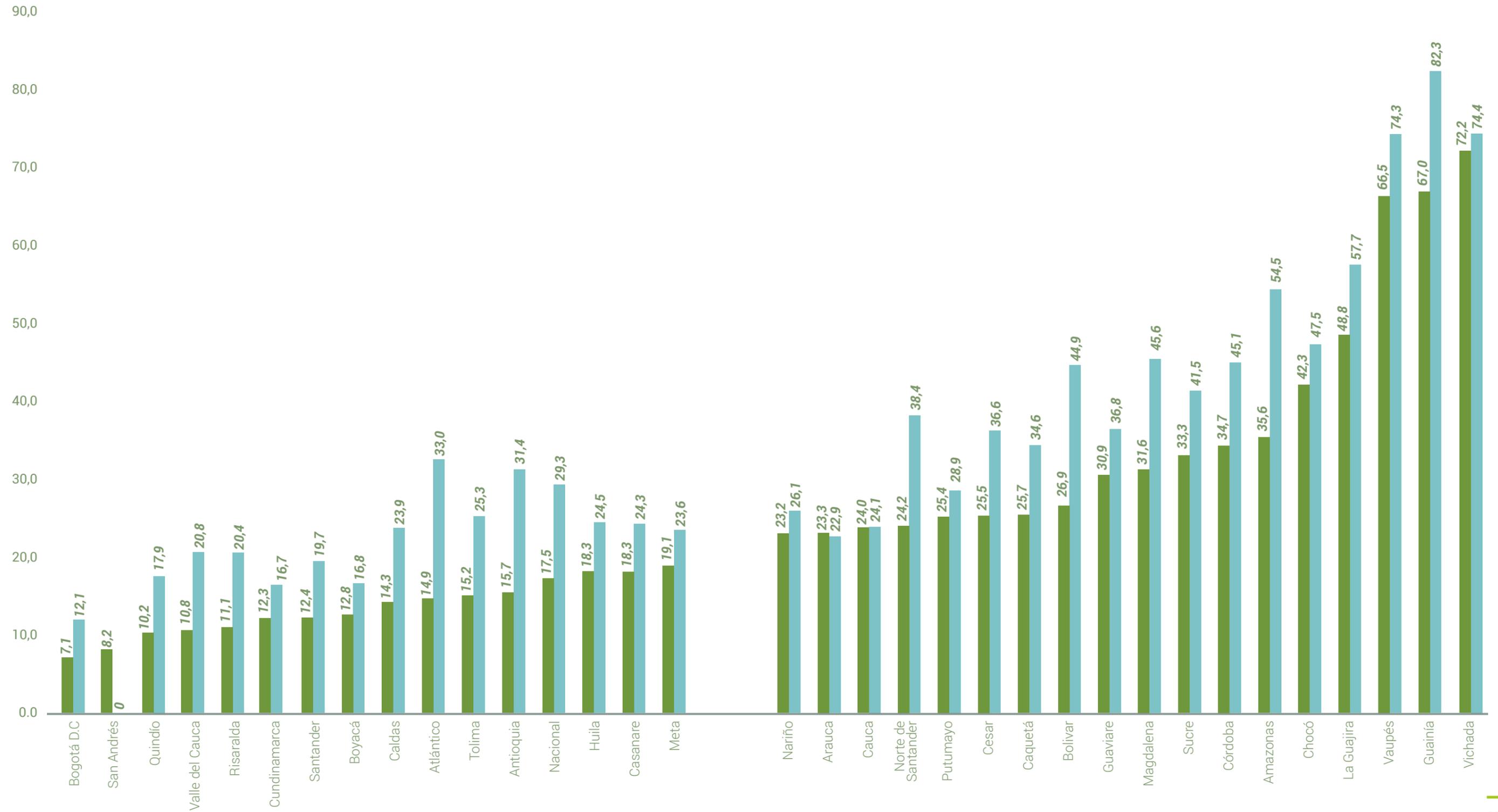
Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “desde el 2016, la pobreza multidimensional se incrementó un 1,8% con marcadas desigualdades entre zonas urbanas afectando el acceso a varios derechos económicos, sociales y culturales”



Gráfica 3. Índice de Pobreza Multidimensional Departamental, 2019¹³⁴

■ Total
■ Hogares campesinos

134 Elaboración propia con base en: DANE. Presentación Pobreza Multidimensional. Resultados. Julio 14 de 2020. Op. Cit.





Acceso al agua y acceso a servicios

A nivel nacional, se presenta un aumento en las coberturas de acceso a servicios públicos entre el Censo 2005 y el Censo 2018. Según el Censo 2018¹³⁵, a nivel nacional el servicio de energía eléctrica tiene una cobertura del 96,3%, acueducto 86,4%, alcantarillado 76,7%, gas conectado a red pública 66,8%, recolección de basuras 81,6% y el acceso a internet es del 43,4%. Sin embargo, en zonas rurales y zonas rurales dispersas, el acceso a servicios públicos presenta diferencias importantes, pues existen municipios de los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, Nariño, La Guajira, Bolívar y Vichada, en donde el acceso a acueducto no llega ni al 10% de los hogares.

En cuanto al indicador de acceso a agua potable, la encuesta de calidad de vida del 2019 establece el indicador *porcentaje de hogares sin acceso a fuentes de agua mejorada* que oscila entre 0,2% y 99,0%, un rango muy amplio que da cuenta de las disparidades sociales del país. Los mayores porcentajes de hogares privados de este derecho y bien común, se presentaron en los municipios de San Jacinto (Bolívar) con 99,0%, La Tola (Nariño) con 98,4% e Istmina (Chocó) con 96,3%. Para los hogares campesinos, el 27,3% del total no cuenta con acceso a fuentes de agua mejorada, cifra que representa más del doble del nivel nacional y que aumenta cuando se trata de hogares ubicados en centros poblados y rural disperso, donde alcanza el 43,8%¹³⁶.

Según la Superintendencia de Servicios Públicos, el índice de riesgo de la calidad de agua para los departamentos de la región de la Amazonía, salvo Guaviare, se encuentra clasificado como agua no apta para consumo humano. En la región Caribe la mayoría de departamentos tienen algún riesgo y aunque es bajo se debe propender por mejorar. En la región Orinoquía, solo el departamento de Arauca no tiene riesgo. Para la región Pacífica el único departamento que ha suministrado agua apta para consumo humano durante el periodo de estudio es el Valle del Cauca, y el reporte de las autoridades sanitarias para el año 2017 establece que en departamentos como Vaupés, La Guajira y Vichada no tienen disponibilidad suficiente de agua al acceder menos de 10/horas/día a la prestación del servicio¹³⁷.

135 DANE. **Censo Nacional de población y vivienda 2018**. Bogotá. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

136 DANE. **Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2019. Resultados – identificación subjetiva de la población campesina**. Bogotá. Julio 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf

137 Superintendencia de Servicios Públicos y Departamento Nacional de Planeación. **Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2014 - 2017**. Bogotá. 2018. p: 4. Disponible en: https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en 2017, solo 28,1 millones de personas en la zona urbana cuentan con agua potable (86,11% de la población total con servicio), y de ellas, cerca de 3,8 millones recibieron este bien con algún nivel de riesgo, es decir, no apta para el consumo¹³⁸.

A partir de la situación expuesta, se evidencia que aún en Colombia millones de personas no tienen acceso al agua potable, lo cual constituye un aspecto fundamental para la garantía del DHANA. Desde el 2001 el ex Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler, planteó la necesidad de reconocer el acceso al agua potable como un elemento esencial para la alimentación, al ser indispensable dentro de todos los procesos alimentarios, que van desde la producción de alimentos hasta su consumo final, bien sea dentro de los alimentos o sola como un alimento necesario dentro de la alimentación de la población¹³⁹. Además, se encuentra ratificado dentro de la Observación General 15 del CDESC del año 2002, en el que se plantea que el derecho al agua incluye el “derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico”, vista como un bien social y cultural¹⁴⁰.

Ahora bien, en el caso del derecho a la salud, particularmente su gestión, encontramos nuevamente un rezago para las poblaciones campesinas, (reconocidas por primera vez en las estadísticas nacionales), quienes consideran que en salud se presentan los casos más graves de corrupción en el sector público (55,4%), lo que evidentemente incide en el acceso y calidad en la atención. Finalmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos observó que persisten importantes retos en la garantía del derecho a la salud para la ruralidad, por ejemplo, en zonas rurales de Amazonas, Antioquia, Arauca, Caquetá, Guainía, Putumayo y Vaupés no hay puestos o centros de salud accesibles a la población o no están en buenas condiciones, siendo escasa la presencia de personal y de medicamentos¹⁴¹. Estas dificultades para garantizar el derecho a la salud, dado el carácter interdependiente entre los derechos, tiene implicaciones muy graves también en la realización del DHANA.

138 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. **Plan Director Agua y Saneamiento Básico Visión Estratégica 2018 – 2030**. Bogotá. 2018. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Plan%20Director.pdf>

139 Ziegler, Jean. **Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación**, Jean Ziegler. ONU. Nueva York. 2001 p: 13. Disponible en: https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/estandares_dh/docs_estandares_dh/Relator_derecho_a_la_alimentacin_definicion_derecho_a_la_alimentacin_2001.pdf

140 CDESC. **Observación General No. 15. El derecho al agua**. Ginebra. 2002. Párrafos 5 y 11. Disponible en: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Observacion-15_derecho_al_agua.pdf

141 Consejo de Derechos Humanos. **Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. Op. Cit. p:16.



Situación nutricional

El DHANA, como es bien expresado en la Observación General 12¹⁴², no puede circunscribirse a un conteo de calorías y nutrientes, pues el resultado en nutrición de los individuos y de las comunidades se relaciona con el acceso a cada uno de los aspectos descritos anteriormente. Infortunadamente, como acabamos de ver, existen intolerables brechas sociales, económicas y culturales que son totalmente prevenibles, pero que sin embargo están determinando preocupantes cifras en materia nutricional y que son una muestra más de las graves violaciones del DHANA en Colombia. Las poblaciones pobres, habitantes de zonas rurales, hogares campesinos y los departamentos con alta presencia de poblaciones étnicas son los más afectados, situación que tiene unos resultados nefastos en su estado nutricional como será ilustrado en las siguientes páginas.

Para el análisis de la situación nutricional de la población, se tomó como insumo principal la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (en adelante: ENSIN) del año 2015¹⁴³, cuyos resultados fueron publicados en su totalidad solo hasta el año 2019. Frente a los cambios en el diseño metodológico de la encuesta, infortunadamente, una vez más, los datos relacionados con las deficiencias de micronutrientes y consumo de alimentos no son comparables, lo cual se constituye en una debilidad, al no permitir identificar los avances o retrocesos del país frente al tema. Se destaca de esta encuesta el avance hacia un análisis desde la perspectiva de los determinantes sociales, y la inclusión del componente de cambio alimentario que incluyó, desde una aproximación cualitativa, la voz de personas de diferentes regiones del país.

Si bien las cifras se presentan en su mayor nivel de desagregación posible, es importante resaltar que esta información sigue siendo limitada al no tener datos de todos los indicadores para el nivel departamental y municipal. Otra grave limitación es la ausencia de una periodicidad estable de la Encuesta, pues, aunque ha sido proyectada para que se realice cada cinco años, el país no ha dado la talla para cumplir con ella. La importancia de esta periodicidad ya había sido advertida en 2013 por FIAN Colombia, cuando se planteó la necesidad de contar con un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional permanente, que permitiera una oportuna respuesta desde el Estado a las diferentes situaciones identificadas¹⁴⁴.

142 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit. Párrafo 6.

143 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Bogotá. 2019. Versión 2.

144 FIAN Colombia. **Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia.** Op. Cit. p: 237.

Inseguridad alimentaria en los hogares

Para iniciar, presentamos a continuación la información de inseguridad alimentaria en los hogares colombianos, el cual es un indicador de percepción del acceso económico¹⁴⁵ a la alimentación y que permite la conexión con la información presentada en el primer punto abordado en este capítulo.

En Colombia, la inseguridad alimentaria (en adelante: INSA) en los hogares es crítica. En efecto, la ENSIN 2015 evidencia que esta es una problemática que afecta a más de la mitad de los hogares (54,2%) y que frente a la anterior medición en 2010 (57,4%), solo tuvo una disminución de un 3%, como se presenta en la gráfica No. 4.

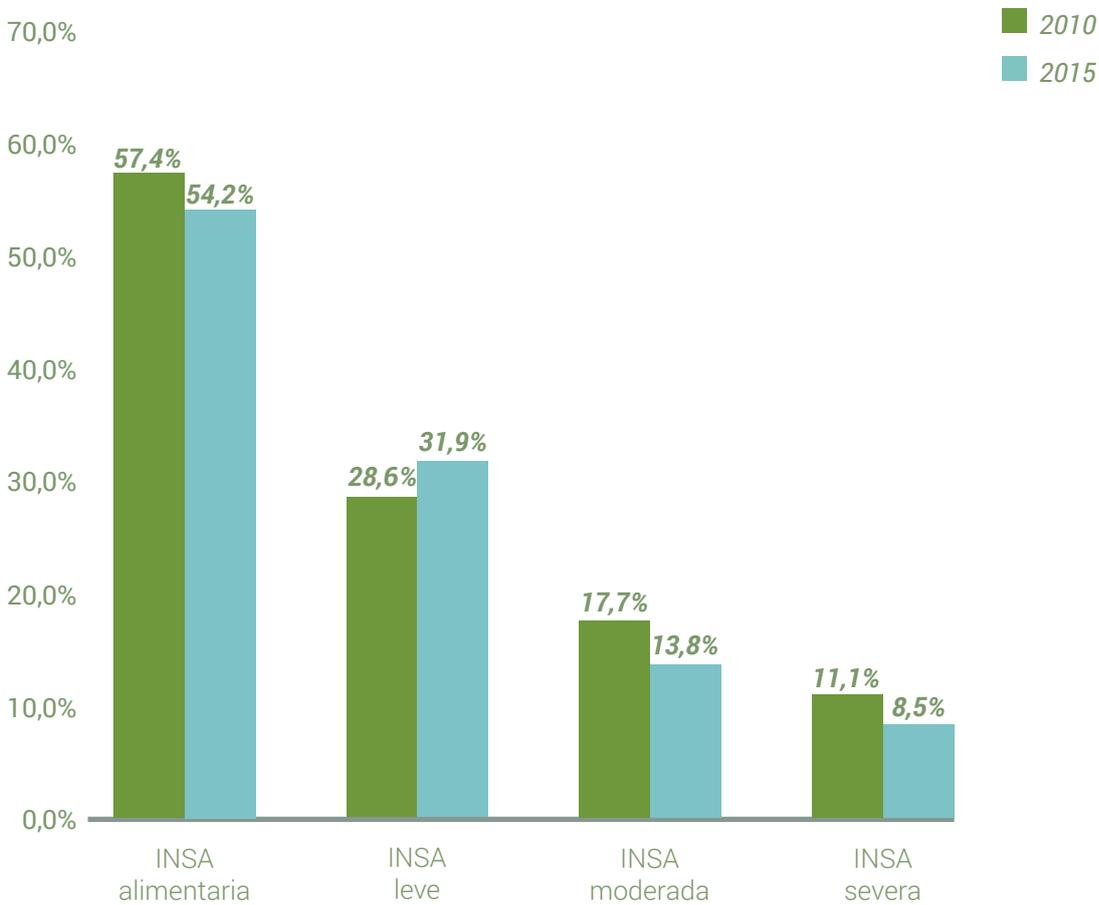
La exigua reducción de la INSA no oculta que estamos ante una situación grave para el país, teniendo en cuenta que además de afectar a un gran número de hogares, hubo un aumento en la inseguridad alimentaria leve que corresponde a una de las clasificaciones de severidad, pasando de un 28,6% de hogares en el 2010, a un 31,9% en el 2015. Esto se relaciona con restricciones en la calidad y diversidad de la dieta y la preocupación por no tener recursos para obtener los alimentos. Adicionalmente, el 13,8% de los hogares ha tenido que disminuir la cantidad de alimentos por falta de recursos (INSA moderada) y el 8,5% no solo han tenido que disminuir la cantidad de alimentos a consumir sino también la calidad de los mismos por no tener medios para conseguirlos (INSA grave).

¹⁴⁵ La referencia al acceso corresponde a la posesión de los recursos necesarios para la compra o el intercambio de bienes que permiten la obtención de una variedad de alimentos para una dieta nutricionalmente adecuada. Ver: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Op. Cit. p. 131.

El DHANA, como es bien expresado en la Observación General 12, no puede circunscribirse a un conteo de calorías y nutrientes, pues el resultado en nutrición de los individuos y de las comunidades se relaciona con el acceso a cada uno de los aspectos descritos anteriormente.



Gráfica 4. Inseguridad alimentaria en los hogares colombianos, 2010 - 2015¹⁴⁶



La INSA en los hogares fue más grave en las zonas con menor concentración de población, es decir, en las zonas rurales y rurales dispersas (64,1%), regiones en donde la prevalencia fue casi 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional. Cabe recordar que en estas zonas, habitan la mayor parte de los pueblos étnicos y comunidades campesinas, y que son los escenarios donde confluyen históricamente las mayores problemáticas del país, relacionadas con una mayor inequidad social auspiciada por una alta vulnerabilidad asociada a la pobreza, el abandono estatal, la falta de acceso a servicios públicos, la explotación de la tierra para grandes proyectos de agro industria y minería, el conflicto armado y los grupos que ejercen el control territorial. La región Atlántica es la que tuvo mayor prevalencia (65%), seguido de la región Orinoquía-Amazonía (64%), la región Pacífica (57,4%), la región Oriental (52%) y la región Central (49,3%).

¹⁴⁶ Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 136

A nivel departamental (ver gráfica No. 5), el Chocó (76,8%), Sucre (73,9%), Vichada (70,1%), La Guajira (69,3%) y Putumayo, (68,7) son los 5 departamentos con mayor prevalencia de INSA. De los 32 departamentos del país, 24 tienen prevalencias mayores al promedio nacional. El departamento de Caldas (39,8%), Risaralda (44,7%) y San Andrés y Providencia (46,3%) son los que presentaron menores prevalencias, aunque las cifras siguen siendo muy altas pues en Caldas, por ejemplo, que es el departamento con menor porcentaje, la problemática afecta a 3,9 de cada 10 hogares.



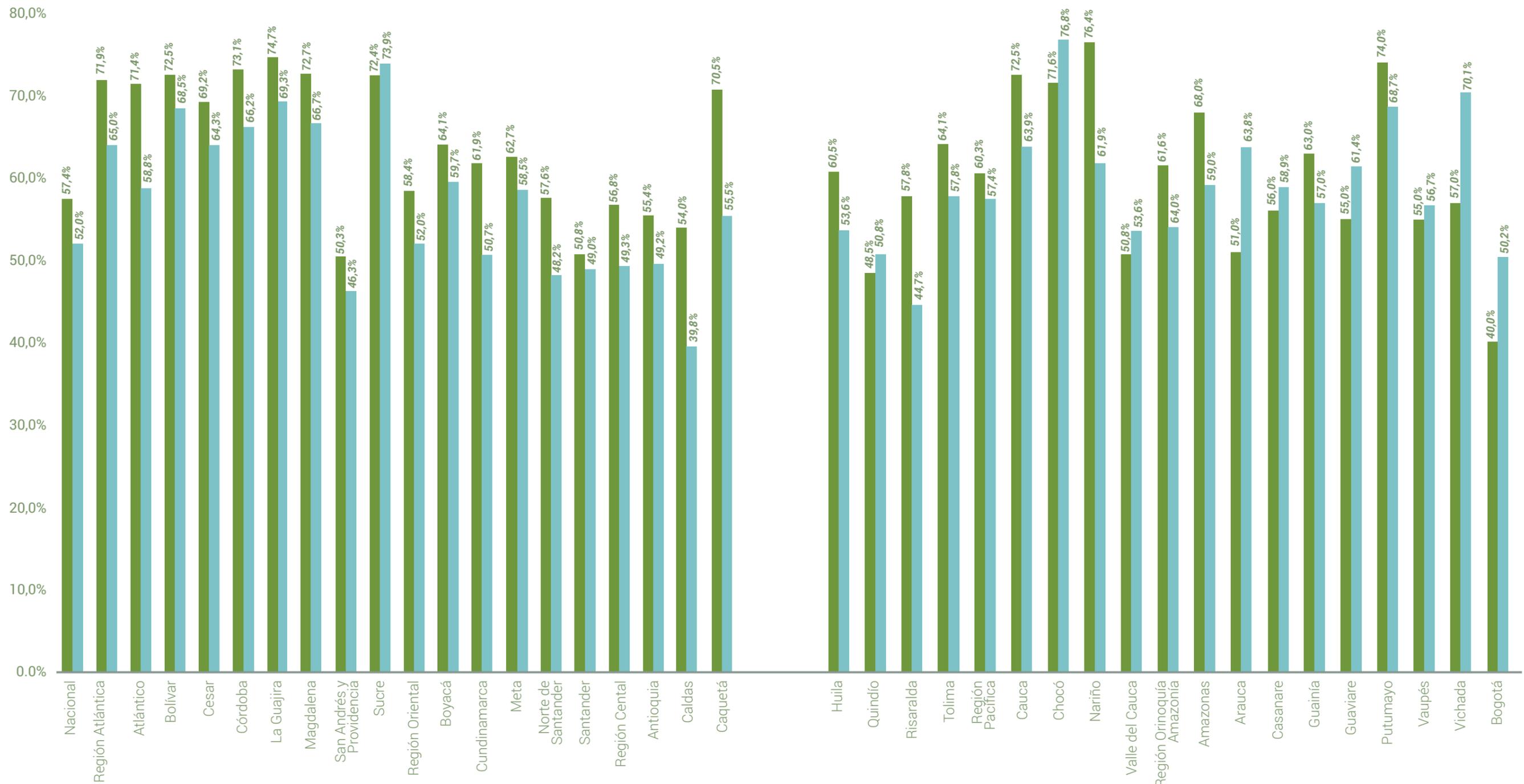
Fotografía por Ruslana Iurchenko / Shutterstock.com



Gráfica 5. Inseguridad alimentaria en los hogares colombianos a nivel departamental 2010- 2015¹⁴⁷

■ 2010
■ 2015

147 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 261-262





Cabe recordar que la pobreza es uno de los determinantes de la inseguridad alimentaria, siendo los hogares de grupos étnicos y campesinos los más afectados por esta problemática. En los hogares ubicados en el cuartil más bajo de pobreza la INSA alcanza 71,2%. Cuando el jefe del hogar es una mujer el 57,6% presenta INSA, mientras que para el hogar con jefatura masculina tiene 5 puntos porcentuales por debajo. Los hogares que tienen como jefe de hogar una persona perteneciente a un grupo étnico también tuvieron mayor INSA que el promedio nacional, siendo de 77% para hogares con jefatura indígena y 68,9% para hogares con jefatura de persona afrocolombiana. Como está documentado, el conflicto armado afecta de manera histórica y grave a los grupos étnicos¹⁴⁸ con múltiples y devastadores efectos, entre ellos, también agudiza la situación de hambre y privación alimentaria.

En general, la situación del país es crítica en este indicador, y sin duda se ha profundizado aún más la vulneración del DHANA con la pandemia por COVID-19 y las consecuencias sociales y económicas de ella derivadas. Es presumible que las zonas rurales hayan sido muy afectadas por el riesgo a padecer hambre (INSA grave). Todo esto debería suscitar acciones urgentes desde el Estado para atender preventivamente crisis como estas, acciones obvias que, infortunadamente, siguen sin adoptarse.

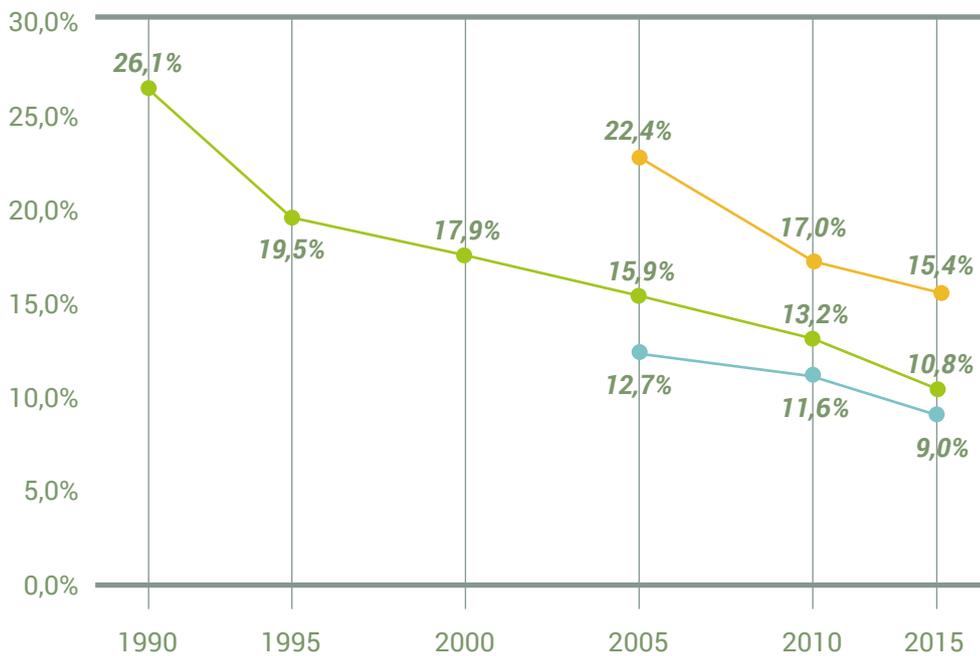
Situación nutricional en la población colombiana

Como se presenta en la gráfica No. 6, si bien desde 1990 el país ha venido disminuyendo la prevalencia de retraso en talla al pasar del 26,1% en 1990 al 10,8% en 2015, es importante resaltar que durante la última década se mantienen brechas importantes entre las zonas urbanas (9,0%) y rurales (15,4%). En todo caso, teniendo en cuenta la carga de sufrimiento humano que esta forma de hambre expresa, una reducción porcentual en el retraso de talla de apenas 15,3 para un periodo de 30 años es, cuando menos, vergonzoso.

La gráfica No. 7 evidencia que el 10,8% de los niños y niñas entre 0 y 5 años en Colombia presentan retraso en talla. Los niños tienen un retraso en talla mayor que las niñas (12,1% frente a 9,5%) y la situación es crítica para los niños y niñas indígenas, en quienes la prevalencia de retraso en talla es casi 3 veces mayor al promedio nacional (29,6%) y en los niños y niñas pertenecientes a hogares con el índice de riqueza más bajo (14,2%).

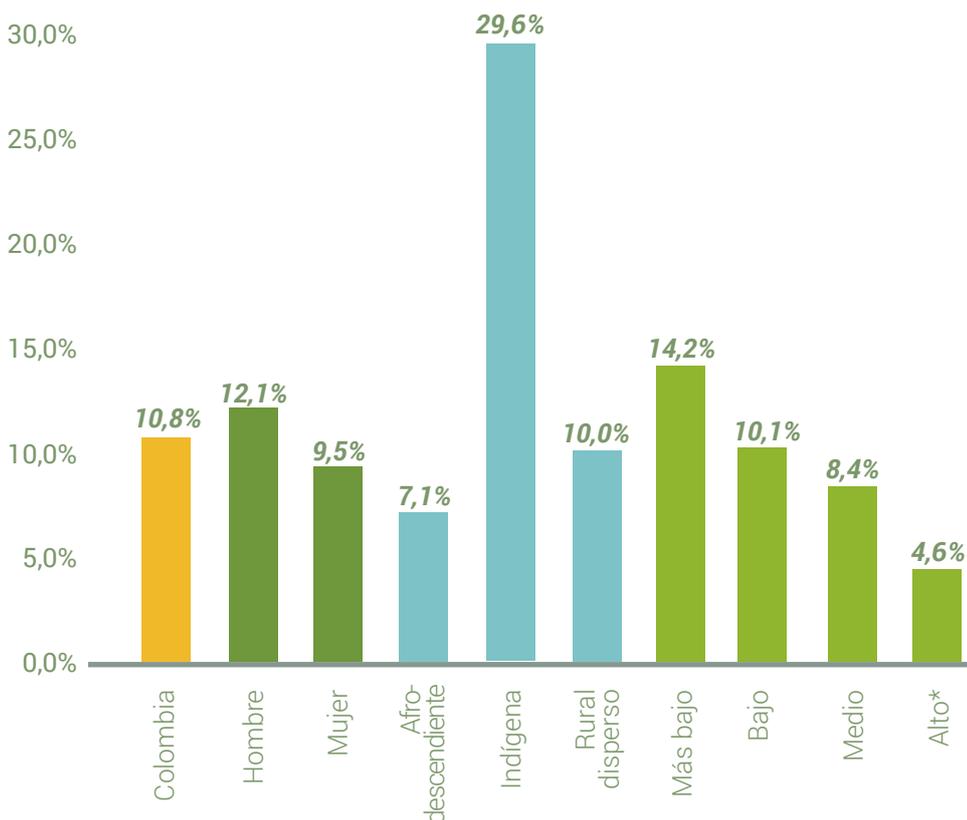
148 La población víctima del conflicto armado presenta mayores cifras de pobreza (83,9%), informalidad laboral (93%) e inseguridad alimentaria con respecto a la población nacional, engrosando la lista de poblaciones que se enfrentan a situaciones críticas de hambre (32,3%) y vulneración de derechos, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Víctimas. Contraloría General de la República. **Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia.** Bogotá. 2015. Disponible en: [http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_\(16-01-2015\).pdf](http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)

Gráfica 6. Tendencia nacional de la prevalencia de retraso en talla durante el periodo 1990-2015 en niños y niñas menores de 5 años¹⁴⁹



- Resto
- Nacional
- Cabecera

Gráfica 7. Prevalencia de retraso en talla en niños y niñas de 0 a 4 años por sexo, etnia e índice de riqueza, 2015¹⁵⁰



- Nacional
- Sexo
- Etnia
- Índice de riqueza

149 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 372

150 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 369. Coeficiente de variación igual o mayor a 15% y menor a 20%, la precisión es aceptable. *coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es "regular" y por lo tanto debe ser usada con precaución.

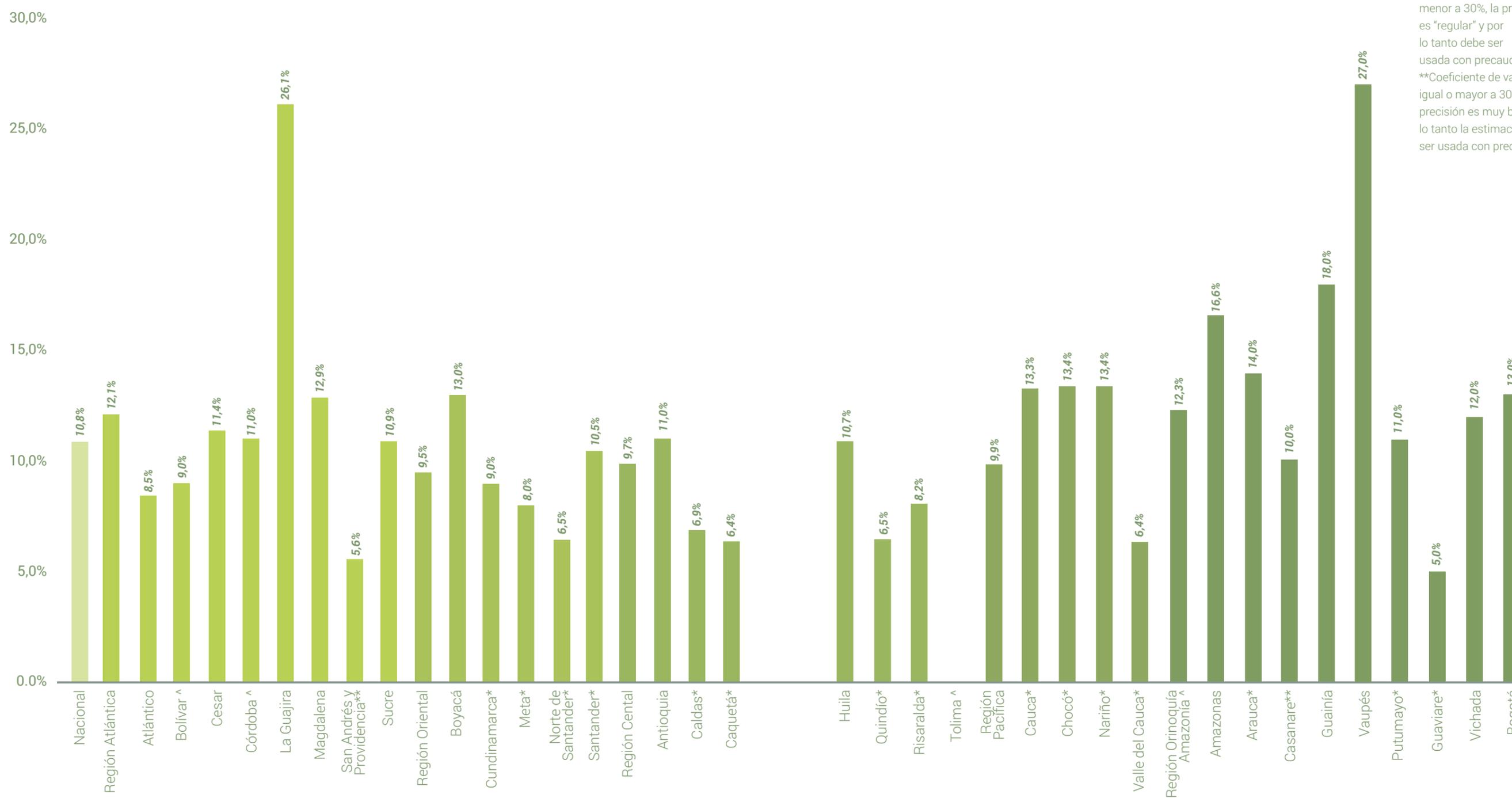


A nivel regional, la Orinoquía-Amazonía es la que presentó mayores prevalencias (12,3%), seguido de la región Atlántica (12,1%). En cuanto a la situación por departamentos, Vaupés y La Guajira presentaron las prevalencias más altas con 27% y 26,1%, respectivamente (ver gráfica No. 8). La prevalencia es más alta cuando

el jefe del hogar tiene como nivel educativo máximo la primaria incompleta (14,8%) y cuando el jefe del hogar se encuentra en ocupación informal (12,3%) La cifra duplica el dato nacional cuando la madre tiene primaria incompleta como nivel educativo máximo alcanzado (20,6%).

151 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 505-506 Coeficiente de variación igual o mayor a 15% y menor a 20%, la precisión es aceptable. *coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es "regular" y por lo tanto debe ser usada con precaución. **Coeficiente de variación igual o mayor a 30%, la precisión es muy baja por lo tanto la estimación debe ser usada con precaución.

Gráfica 8. Retraso en talla en la población menor de cinco años, según región y departamento¹⁵¹





Frente a la situación de desnutrición aguda, entre el año 2010 y el 2015 el indicador presentó un aumento significativo y preocupante de más de 0,7 puntos porcentuales, volviendo a alcanzar un valor similar al de 1995, como se presenta en la gráfica No. 9. Es necesario precisar que este tipo de desnutrición en niñas y niños menores de 5 años tiene una relación directa con el riesgo de muerte y, además, entre más temprana la edad a la que se presenta, puede ser más severa y tener graves consecuencias. La Organización Mundial de la Salud (en adelante: OMS) determinó que las niñas y niños con problemas de desnutrición grave tienen 11 veces más probabilidades de morir que los que tienen un peso saludable y pueden contraer infecciones con mayor facilidad y tener más dificultades para recuperarse como consecuencia de su débil sistema inmune¹⁵². De igual forma, a nivel mundial, la desnutrición se encuentra dentro de una de las primeras causas de mortalidad de niñas y niños, de acuerdo con esta organización¹⁵³.

152 OMS. **Preguntas y respuestas: malnutrición y emergencias**. 2017. Disponible en: <https://www.who.int/features/qa/malnutrition-emergencias/es/>

153 OMS. **World health statistics 2020. Monitoring health for SDG - the Sustainable Development Goals**. 2020. p: 8. Disponible en: https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2020/

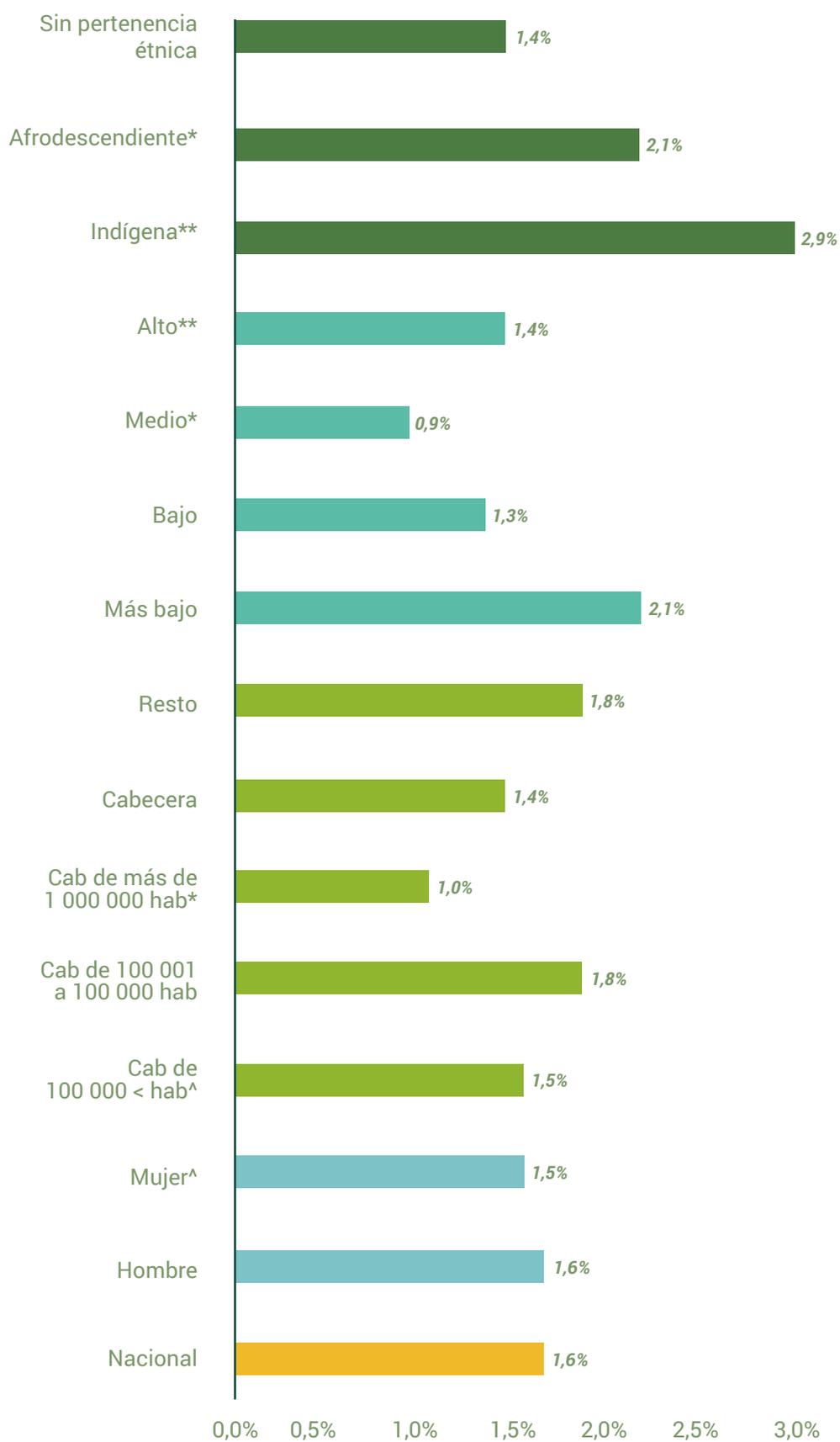
154 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Bogotá. Op. Cit. p: 376

Gráfica 9. Desnutrición aguda en la población menor de cinco años en Colombia durante el periodo 1995-2015¹⁵⁴



Al desagregar la información, en la gráfica No. 10 se evidencia que la población indígena presenta una prevalencia mayor que alcanza el 2,9%, seguida de la población afrodescendiente con el 2,1% y las niñas y niños ubicados en las cabeceras, en especial, en las zonas rurales “resto” donde alcanza un 1,8%.

Gráfica 10. Desnutrición aguda en la población menor de cinco años en Colombia, según sexo, concentración de población, zona de procedencia, quintil de riqueza y etnia¹⁵⁵



155 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 504-506 Coeficiente de variación igual o mayor a 15% y menor a 20%, la precisión es aceptable. *coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es "regular" y por lo tanto debe ser usada con precaución. **Coeficiente de variación igual o mayor a 30%, la precisión es muy baja por lo tanto la estimación debe ser usada con precaución.



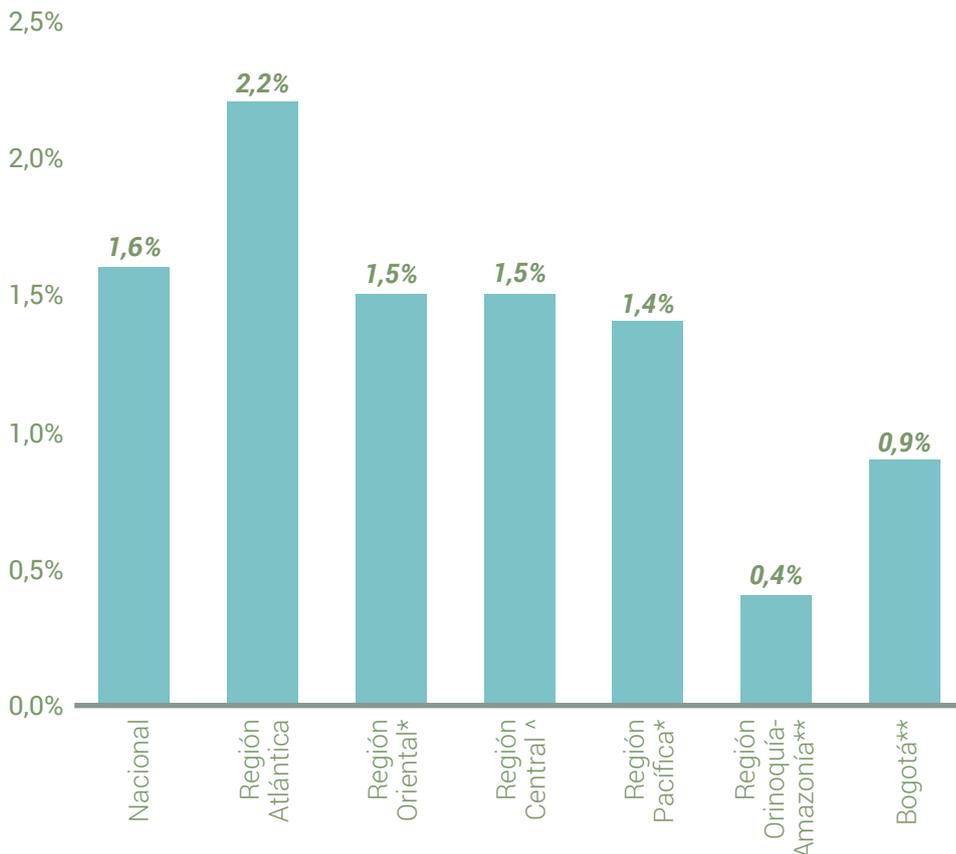
A nivel regional, la gráfica No. 11 evidencia que la mayor prevalencia se presenta en la región Atlántica (2,2%), seguido de las regiones Central y Oriental (1,5%).

La expresión más grave del problema de desnutrición en la población es la mortalidad. De acuerdo a lo reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la población menor de cinco años durante el periodo 2005 a 2017 fue de 4.956 muertes, para un promedio de 381 muertes anuales. El comportamiento de las tasas ha tendido al descenso, pasando de 11,72 muertes por cada 100.000 menores de cinco años en 2008 a 5,8 en 2017. Para 2017 las tasas de mortalidad por desnutrición más altas se presentaron en Cesar, Chocó, La Guajira, Magdalena, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada. Así mismo, la mortalidad por esta causa fue 1,2 veces más alta en el primer quintil de pobreza que en el último, y el 80% de la mortalidad por desnutrición en menores de cinco años se concentró en el 50% de la población que tiene más concentración de la pobreza medida por IPM, con un índice de concentración de - 0,525¹⁵⁶.

156 Ministerio de Salud y Protección Social. **Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, 2018**. Dirección de Epidemiología y Demografía. Bogotá. 2019. s/p Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-colombia-2018.pdf>

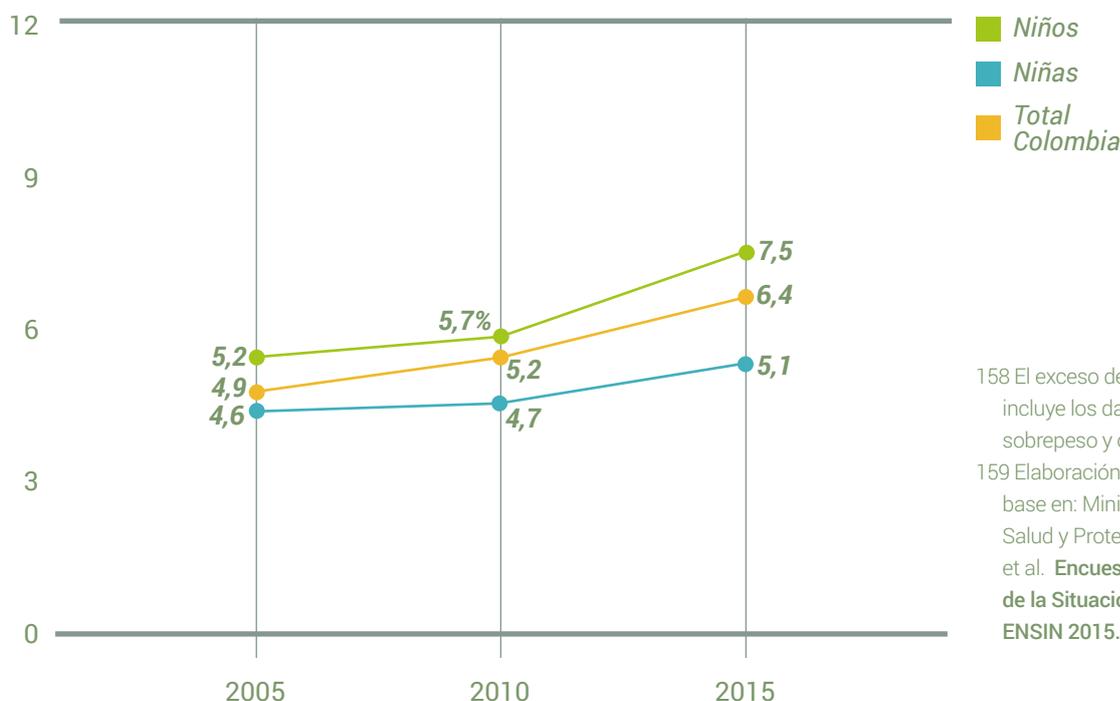
157 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Op. Cit. pp: 504-506
Coeficiente de variación igual o mayor a 15% y menor a 20%, la precisión es aceptable. *coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es "regular" y por lo tanto debe ser usada con precaución. **Coeficiente de variación igual o mayor a 30%, la precisión es muy baja por lo tanto la estimación debe ser usada con precaución.

Gráfica 11. Desnutrición aguda en población menor de cinco años en Colombia, según regiones¹⁵⁷



Sumado a los problemas de desnutrición, existe un creciente incremento en las problemáticas asociadas al sobrepeso y la obesidad en la primera infancia y en niñas, niños y adolescentes, lo cual se ha constituido en un grave problema de salud pública por su relación causal con las enfermedades crónicas no transmisibles (en adelante: ECNTs) como la hipertensión arterial, diabetes y cáncer. El exceso de peso¹⁵⁸ en niñas y niños menores de cinco años pasó del 4,9% en el 2005 al 6,4% en el 2015, siendo mayor para niños (7,5%) que para las niñas (5,1%) como se puede apreciar en la gráfica No. 12.

Gráfica 12. Tendencia nacional de la prevalencia de exceso de peso en la población menor de cinco años en Colombia 2005-2015 (%)¹⁵⁹



158 El exceso de peso incluye los datos de sobrepeso y obesidad.

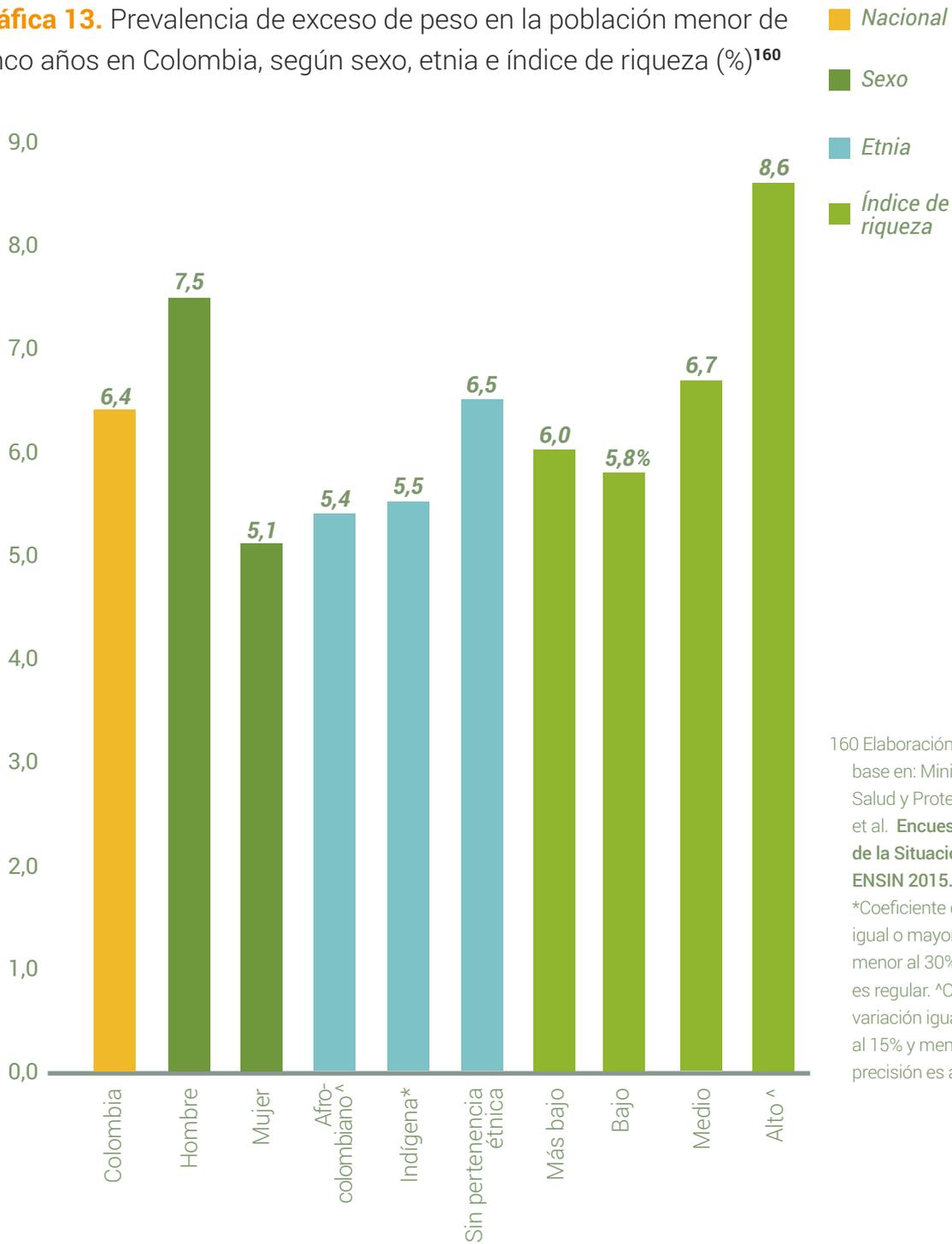
159 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 382.

La expresión más grave del problema de desnutrición en la población es la mortalidad. De acuerdo a lo reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la población menor de cinco años durante el periodo 2005 a 2017 fue de 4.956 muertes, para un promedio de 381 muertes anuales.



La gráfica No. 13 evidencia que el exceso de peso afecta más a las niñas y niños con índice de riqueza más alto (8,6%) que el más bajo (6,0%). Para la población étnica es menor la prevalencia que para el nivel nacional, siendo 5,4% para población afrodescendiente y 5,5% para población indígena y es más alta para la población sin pertenencia étnica (6,5%).

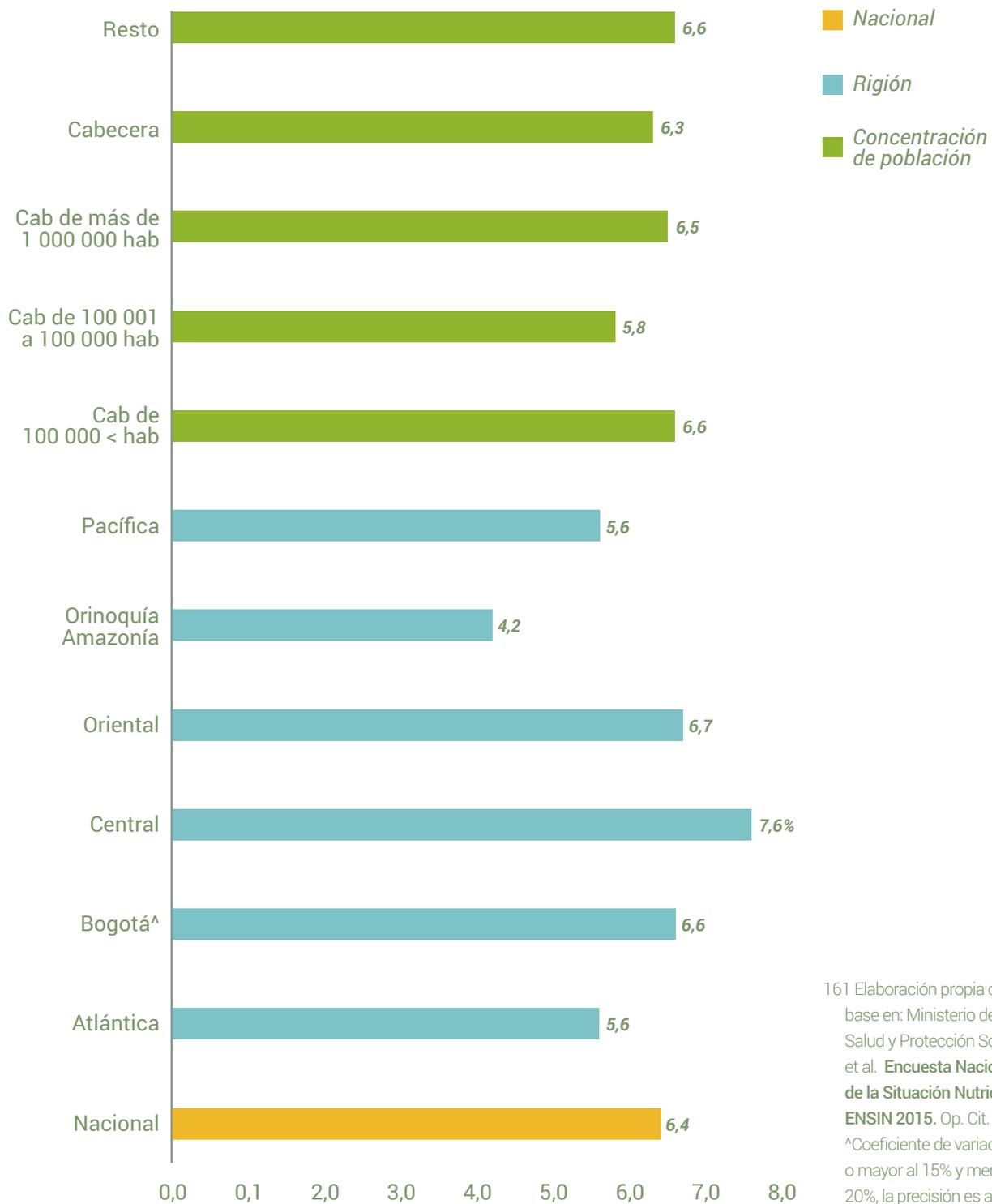
Gráfica 13. Prevalencia de exceso de peso en la población menor de cinco años en Colombia, según sexo, etnia e índice de riqueza (%)¹⁶⁰



160 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 380.
^{*}Coefficiente de variación igual o mayor al 20% y menor al 30%, la precisión es regular. [^]Coefficiente de variación igual o mayor al 15% y menor al 20%, la precisión es aceptable.

A nivel territorial, la gráfica No. 14 permite apreciar que dicha problemática afecta más a las niñas y niños que viven en la región Central (7,6%), y Oriental (6,7%).

Gráfica 14. Prevalencia de exceso de peso en la población menor de cinco años en Colombia, según región y concentración de población (%)¹⁶¹





A nivel departamental, (ver gráfica No. 15) se aprecia que Vaupés tiene el primer lugar (18,4%) seguido por San Andrés y Providencia con un 18,1%, porcentajes alarmantes, pues representan 3 veces la cifra nacional.

El panorama nutricional para este grupo de edad se completa con el análisis de la situación de desnutrición por déficit de micronutrientes, en el que elementos como el Hierro, la Vitamina A y el Zinc determinan en buena medida el desarrollo fisiológico y cognitivo de las niñas y niños.

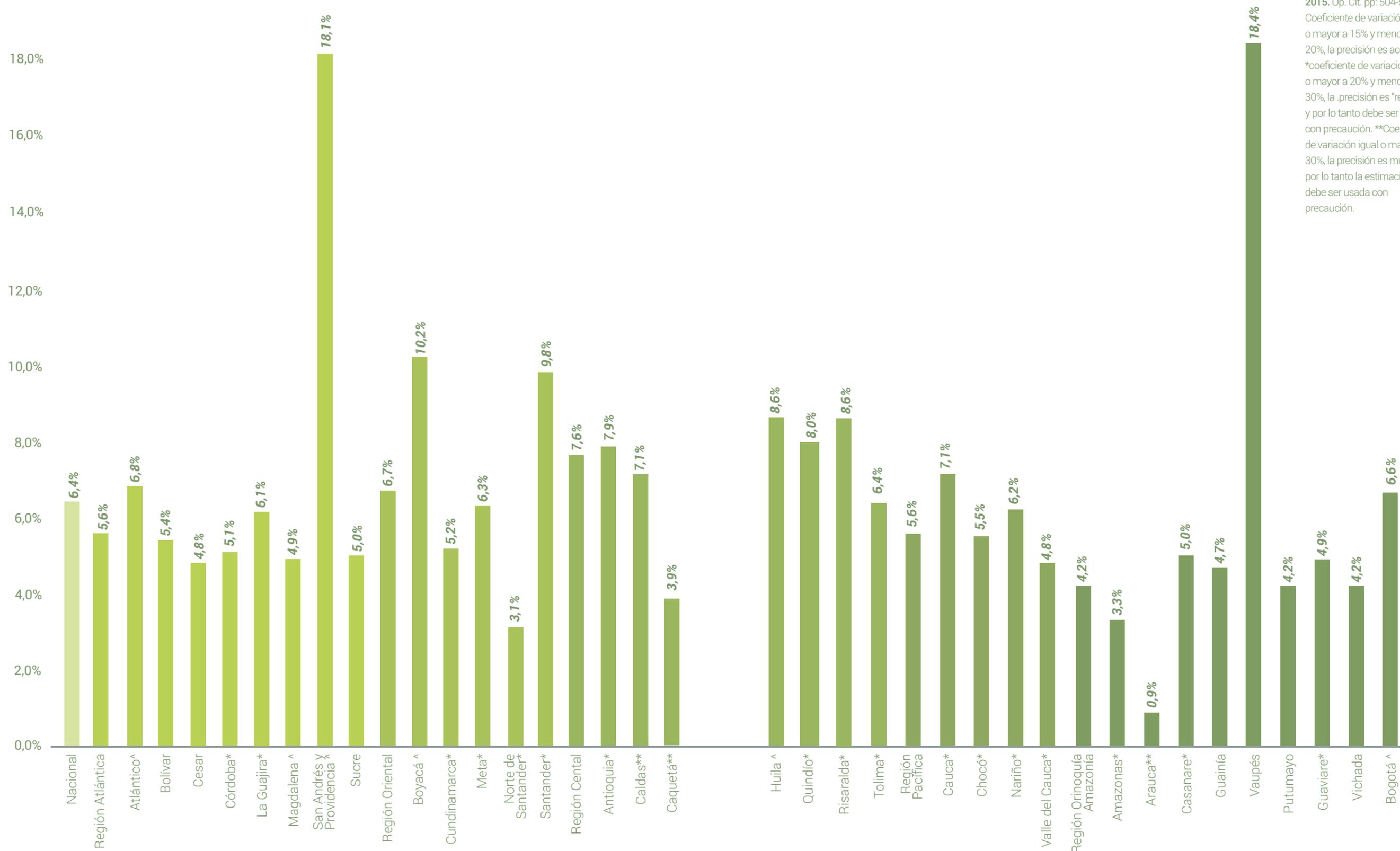
La anemia es el resultado de la disminución en la concentración de hemoglobina y una de sus causas es el déficit de hierro en la sangre. En Colombia, como lo muestra la gráfica No. 16, una cuarta parte de la población entre 6 y 59 meses padece esta enfermedad, siendo las niñas y niños entre 6 y 11 meses los más afectados (62,5%), seguido de las niñas y niños de 1 año (35,6%) La población indígena y afrodescendiente también presentó altas prevalencias con un 34% y 33% respectivamente, estando por encima del promedio nacional.

La anemia es el resultado de la disminución en la concentración de hemoglobina y una de sus causas es el déficit de hierro en la sangre. En Colombia, como lo muestra la gráfica No. 16, una cuarta parte de la población entre 6 y 59 meses padece esta enfermedad.





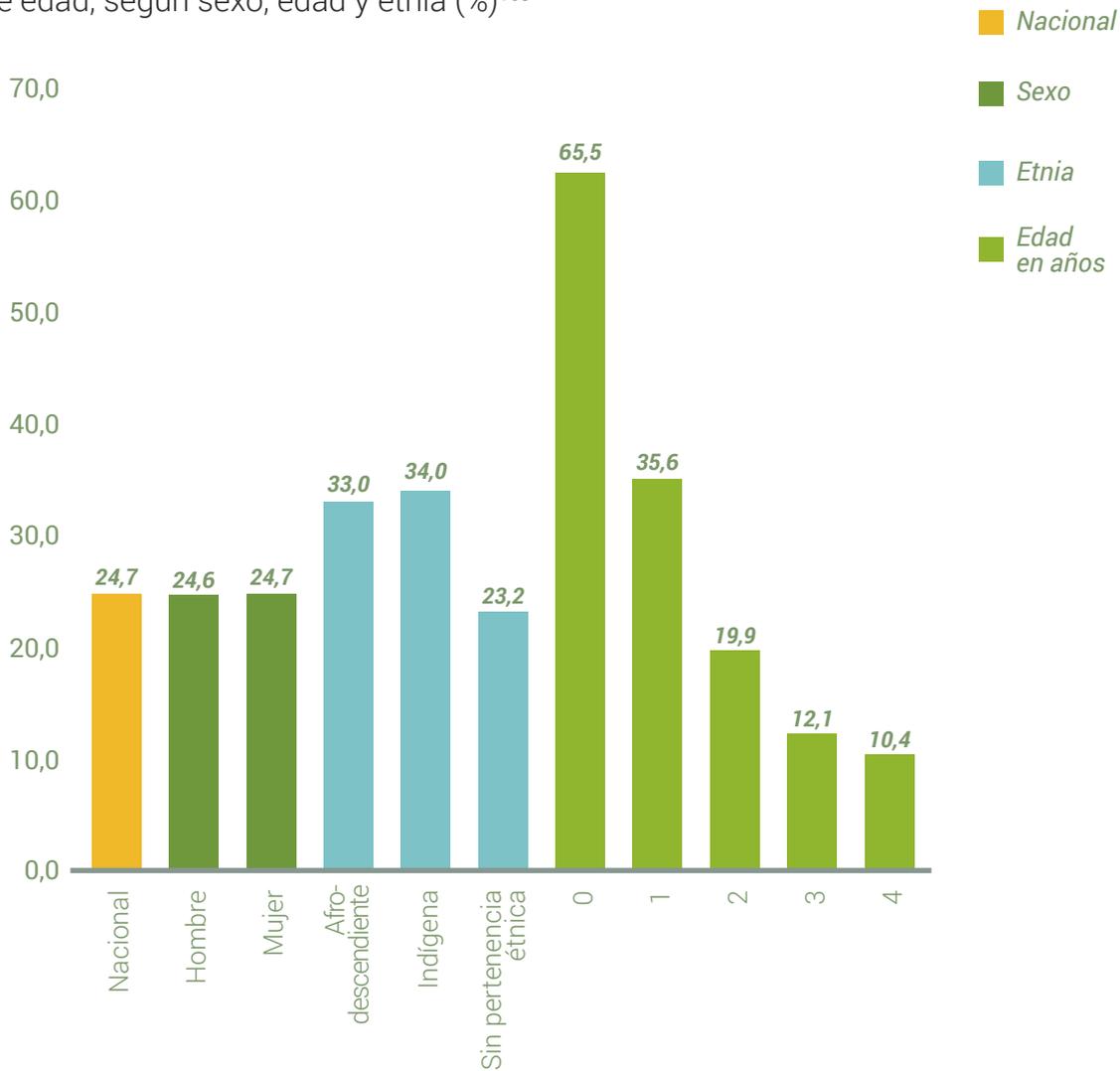
Gráfica 15. Prevalencia de exceso de peso en la población menor de cinco años en Colombia, según regiones y departamentos¹⁶²



162 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 504-506. Coeficiente de variación igual o mayor a 15% y menor a 20%, la precisión es aceptable. *coeficiente de variación igual o mayor a 20% y menor a 30%, la precisión es "regular" y por lo tanto debe ser usada con precaución. **Coeficiente de variación igual o mayor a 30%, la precisión es muy baja por lo tanto la estimación debe ser usada con precaución.



Gráfica 16. Prevalencia de anemia en la población de 6 a 59 meses de edad, según sexo, edad y etnia (%)¹⁶³



De otro lado, más de la cuarta parte de la niñez de 1 a 4 años presentó deficiencia de Vitamina A (27,3%), similar en hombres (27,4%) y en mujeres (27,2%), siendo la edad de mayor afectación el primer año de vida (29,9%). La región más afectada por esta deficiencia fue la Atlántica (35,8%), seguida de la región Pacífica (28,3%) y la Central (23,8%). La población afrodescendiente es la que tiene el mayor porcentaje de niñas y niños con deficiencia de esa vitamina (39,4%), seguido por los indígenas con un 33,5%, lo que evidencia la necesidad de un mejor accionar del Estado para promover y garantizar una alimentación de calidad para las niñas y niños en sus primeros años de vida. Es esperable que el mejoramiento del acceso a este micronutriente, así como a los otros mencionados, se logre mediante el consumo de alimentos verdaderos y no caiga en el error de asumir que la fortificación es la mejor salida en términos de sostenibilidad a largo plazo.

¹⁶³ Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 383.

La lactancia materna (en adelante: LM) es “es un derecho humano, para el niño y la madre. La lactancia es un componente integral en el derecho la vida, al desarrollo y a la salud del niño”¹⁶⁴ y es una expresión de la soberanía alimentaria. La OMS recomienda que los bebés inicien la LM en la primera hora después del nacimiento, que esta práctica sea exclusiva durante los primeros 6 meses de vida y que por lo menos continúe hasta los 2 años o más. Adicionalmente, la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante: UNICEF) mencionan que si todas las niñas y niños en este curso de vida estuvieran amamantados de manera óptima, cada año se salvarían 820.000 vidas en el mundo¹⁶⁵.

En Colombia, el 72,6% de la población menor de 3 años inició la lactancia materna en la primera hora. Sin embargo, la ENSIN muestra una disminución preocupante en la práctica de la lactancia materna exclusiva (en adelante: LME) y lactancia materna total (en adelante: LMT) desde el año 2005, pasando del 46,8% al 36,1% en 2015 para el caso de la LME, y para el caso de la LMT del 15,8 meses a 14 meses en el mismo periodo (ver gráfica No. 17). En cuanto a los grupos étnicos, la LME es una práctica que en los pueblos indígenas presenta mejor prevalencia con un 49,4%, dado que hace parte de la cultura y de la conexión con la vida que se debe fortalecer y proteger. Por su parte, solo el 21,8% de las niñas y niños afrocolombianos reciben LME.

A nivel regional, en la región Atlántica se identificó la menor prevalencia para esta práctica, ya que solo el 20,5% de las niñas y niños son amamantados de forma exclusiva hasta los 6 meses. En relación a la duración total de esta práctica, menos de la mitad de los niños entre 6 y 23 meses (45,5%) continúa recibiendo lactancia materna a esta edad. Cabe resaltar que la ENSIN encontró que el 41,6% de las madres reportaron que recibieron la recomendación de utilizar leche de fórmula y quien realizó la recomendación fue en un 79,1 % de los casos un profesional de la salud, que sumado al 50,8% de las niñas y niños que fueron alimentados con biberón, indica unas graves violaciones al Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna, situación que le corresponde al Estado colombiano vigilar y castigar, pues constituye una vulneración directa del DHANA de niñas y niños.

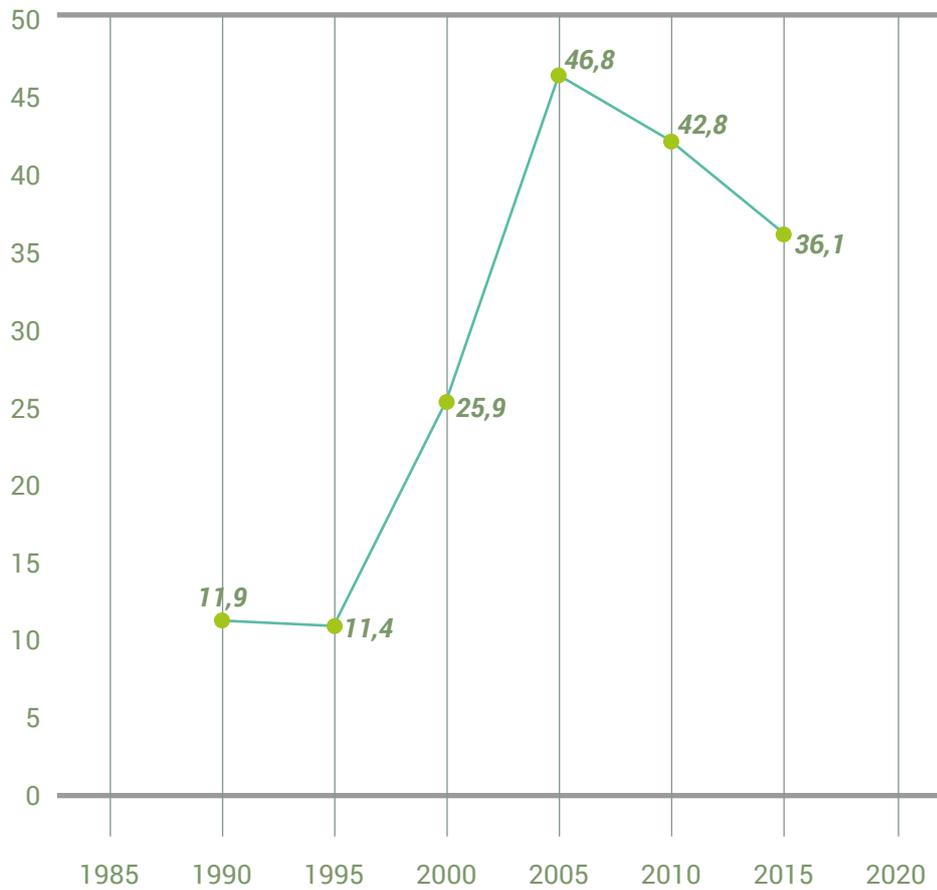
164 Observatorio del Derecho a la Alimentación. **Proteger la lactancia materna para lograr el derecho a la alimentación y a la salud.** España. 2016. Disponible en: <https://derechoalimentacion.org/noticias/proteger-la-lactancia-materna-para-lograr-el-derecho-la-alimentacion-y-la-salud>.

165 UNICEF. **Breastfeeding. A Mother's Gift, for Every Child.** New York. 2018. p. 1. Disponible en: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-05/20180508_UNICEF_Breastfeeding_report.pdf.



Gráfica 17. Lactancia materna exclusiva en población menor de 6 meses en Colombia 1990-2015 (%)¹⁶⁶

166 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p. 159.



Con base en los datos inmediatamente anteriores, podemos afirmar que la deuda con la niñez es gigante y vergonzosa en temas alimentarios y nutricionales, pues persisten prácticas que ponen en riesgo el desarrollo fisiológico y el adecuado nivel de salud y nutrición, ya que la mayor parte de las niñas y niños entre los 0 y 5 años no gozan de una alimentación adecuada.

Uno de los factores explicativos de la situación nutricional de la niñez es el tipo de alimentos o supuestos alimentos que se consumen. Por ejemplo, el 62,2% de las niñas y niños tienen un consumo de productos altos en azúcar, siendo éste el cuarto tipo de producto más consumido por este grupo poblacional.

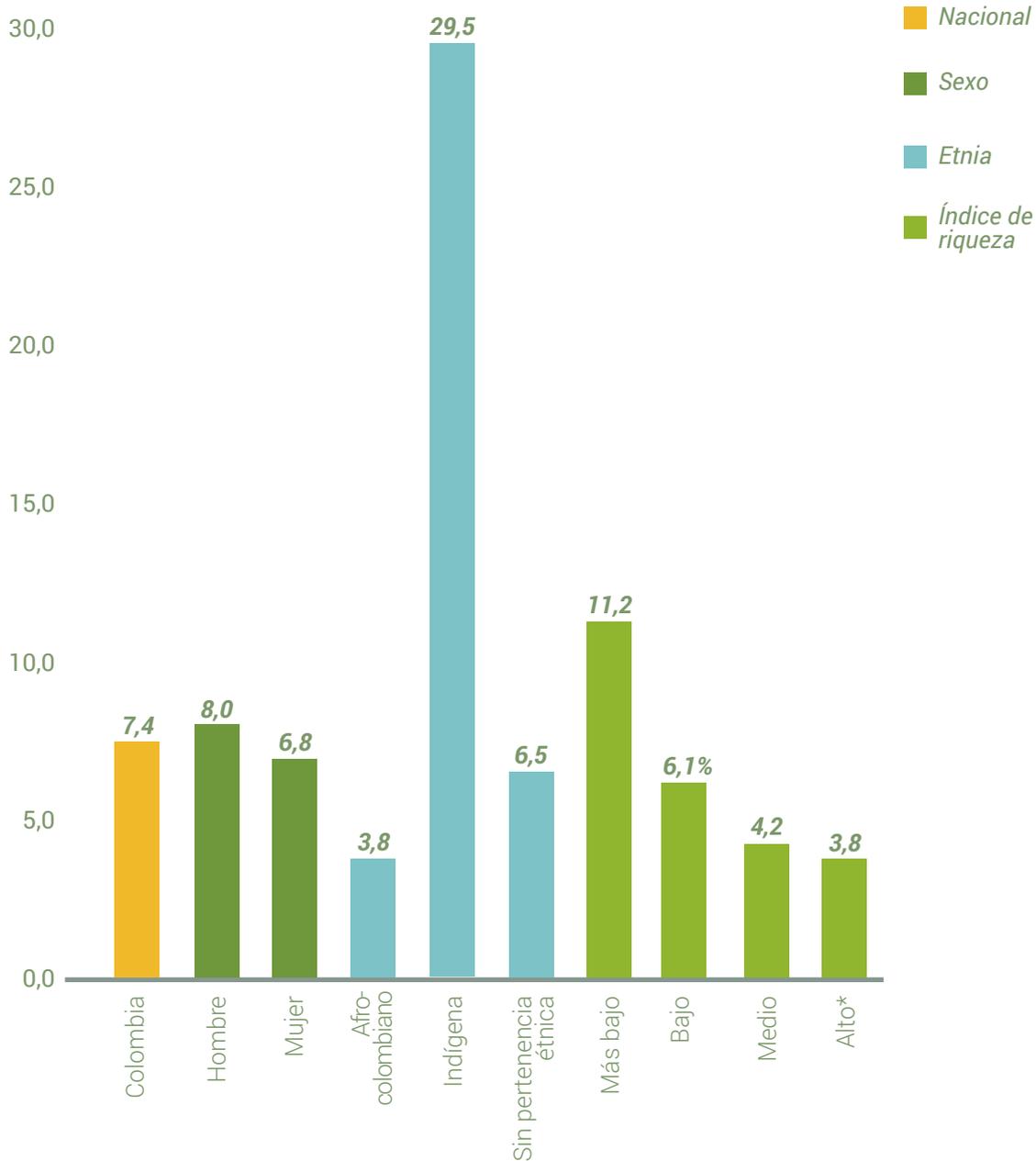
Lo anterior está relacionado, en primer lugar, con las debilidades en la práctica de la LM y, en segundo, por la introducción inadecuada de la alimentación complementaria, ya que solo la tercera parte de las niñas y niños entre 6 y 23 tienen una dieta mínima aceptable (36,5%). El porcentaje es menor en el quintil de la población con menor riqueza (29,4%) con diferencias importantes con el quintil de la población con mayor riqueza (46,9%). En Bogotá está el porcentaje de niñas y niños que tiene mejor acceso a una dieta mínima aceptable (49,5%), mientras que en las zonas rurales dispersas tan solo es del 30,3%. Las niñas y niños indígenas son quienes tienen mayores desventajas, pues solo la cuarta parte de su población en esta edad tienen acceso a una dieta que cubra sus necesidades en calidad y cantidad (24,7%), mientras en la población afrocolombiana solo alcanza el 31,2%.

Uno de los factores explicativos de la situación nutricional de la niñez es el tipo de alimentos o supuestos alimentos que se consumen. Por ejemplo, el 62,2% de las niñas y niños tienen un consumo de productos altos en azúcar, siendo éste el cuarto tipo de producto más consumido por este grupo poblacional. Además, 1 de cada 5 niños entre 1 y 4 años consume bebidas carbonatadas (21,1%), las cuales han demostrado tener una fuerte asociación con el exceso de peso y la aparición de ECNTs como la hipertensión, diabetes y cáncer.

Para la población entre 5 y 12 años, las inequidades que se presentaron en la primera infancia no solo se mantienen, sino que se acentúan como se puede observar en la gráfica No. 18. El retraso en crecimiento a nivel nacional es de 7,4%, siendo de 8% para hombres y de 6,8% para mujeres. En el quintil más bajo de riqueza, la prevalencia es del 11,2%; la población indígena, presenta una prevalencia casi cuatro veces mayor que la nacional (29,5%) y, para los afrodescendientes, fue de 3,8%. La población ubicada en las zonas catalogadas como "resto" tuvieron una prevalencia de 12%, siendo casi el doble de las niñas y niños ubicados en zonas urbanas con más de 1 millón de población (6,1%) y nuevamente la región Atlántica ocupa el primer lugar (9,4%), seguido de la Orinoquía-Amazonía (9,6%).



Gráfica 18. Prevalencia de retraso en talla en población de 5 a 12 años en Colombia, según sexo, etnia e índice de riqueza¹⁶⁷



En cuanto a la deficiencia de micronutrientes, la anemia tiene una prevalencia de 8% a nivel nacional, siendo mayor para hombres (8,4%) que para mujeres (7,6%), con diferencias importantes para la población indígena (16,5%) y para la población afrodescendiente (16,2%). Además, entre menor edad, mayor es la problemática ya que para los de 5 años es 15,5% mientras para los de 12 años es de 4,9%.

¹⁶⁷ Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 401.
*Coeficiente de variación igual o mayor al 20% y menor al 30%, la precisión es regular.

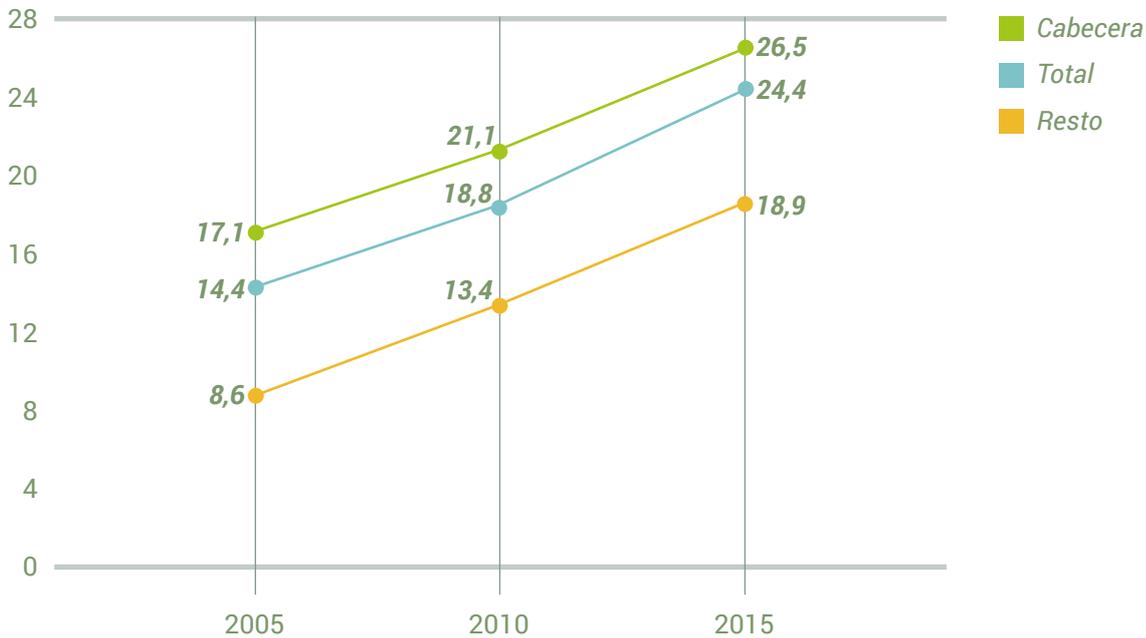
El exceso de peso también es un problema en este grupo poblacional ya que afecta al 24,4% de la población. Para la población afrodescendiente, alcanza el 20,8% y para el indígena del 14,4%. En cuanto a la relación con la riqueza, el quintil más alto de riqueza presentó la mayor prevalencia (34,9%), y en el índice de riqueza bajo el porcentaje fue menor con un 18,4%. Bogotá es la ciudad con mayor prevalencia de sobrepeso en este grupo de edad (27,7%), seguido de la región Central con 27,3% y la Pacífica con 26,7%.

En la gráfica No. 19 se aprecia que desde el año 2005, hay una tendencia a un aumento en el exceso de peso en esta población, pasando de un 14,4% en el 2005 a un 24,4% en el 2015, siendo mayor en las cabeceras municipales (26,5%) y en la zona rural o “resto” con un 18,9% y afectando todos los departamentos del país. Lo anterior puede estar asociado con el alto consumo de productos con altos niveles de azúcar, productos de paquetes y ultraprocesados. En este grupo poblacional llama la atención que el azúcar es el quinto producto más consumido con una proporción de población de 54,5%; seguido del chocolate y las bebidas carbonatadas en los lugares trece y dieciséis con 34,9 % y 30,6%.

En la gráfica No. 19 se aprecia que desde el año 2005, hay una tendencia a un aumento en el exceso de peso en esta población, pasando de un 14,4% en el 2005 a un 24,4% en el 2015, siendo mayor en las cabeceras municipales (26,5%) y en la zona rural o “resto” con un 18,9% y afectando todos los departamentos del país.



Gráfica 19. Tendencia de exceso de peso en niños y niñas de 5 a 12 años en Colombia¹⁶⁸



Para los adolescentes¹⁶⁹, el retraso en talla a nivel nacional fue de 9,7%, siendo más alto para hombres (10,6%) que para mujeres (8,7%). La población indígena vuelve a ser la más afectada con un 36,6%, situación que, comparada con la ENSIN 2010, presenta un aumento de 5 puntos porcentuales. Esta problemática afecta de igual forma a la población que pertenece al quintil más bajo de riqueza (14,9%) y la región Orinoquía-Amazonía con (14,1%), seguida de la Pacífica con 11,3%. En cuanto a la población ubicada en las zonas “resto”, la prevalencia también fue alta con 15,7%.

Respecto a la deficiencia de micronutrientes, la anemia, afecta al 10,4% de los jóvenes, siendo mayor en las mujeres (13,4%) que en los hombres (7,6%), con mayor impacto en los indígenas (22,4%), y en la población afrodescendiente (18,1%). La región Orinoquía-Amazonía tuvo la mayor prevalencia (19,6%), seguido de la región pacífica con 14,8%, así como la población ubicada en los menores quintiles de riqueza (14,2%).

En cuanto a la situación de exceso de peso, a nivel nacional, el 17,9% de los adolescentes presentó algún grado de exceso de peso, siendo mayor en mujeres (21,1%) que en hombres (14,8%). Para la población afrodescendiente y la población indígena hubo una prevalencia de 17,9%. La región con mayor afectación es la Orinoquía-Amazonía (25,3%), seguida de la región Central (20,4%).

168 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p. 407.

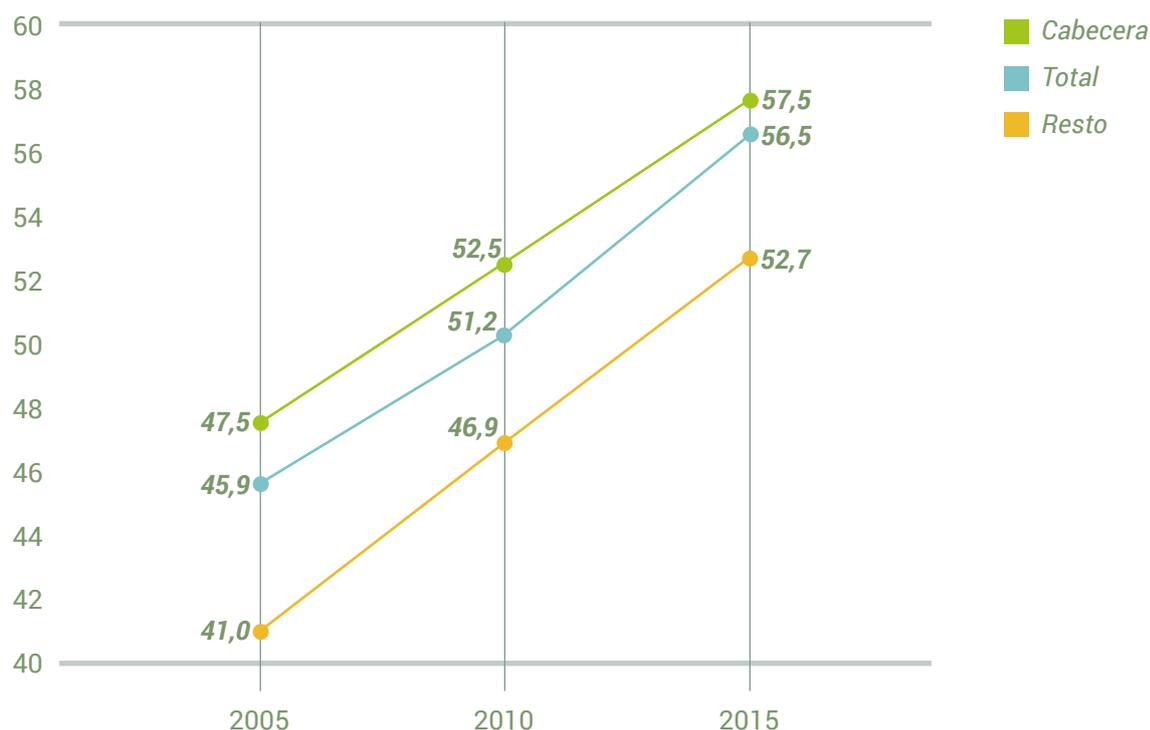
169 Entre 13 y 17 años.

En este indicador, también hay una tendencia al aumento desde el año 2005, pasando de una prevalencia del 12,5%, al 17,9% en el 2015. Hay departamentos que tienen cifras muy preocupantes donde casi la tercera parte de los jóvenes presentan sobrepeso como en Guainía (30,8%), Arauca (30%), San Andrés (28,1%) y Amazonas (28,1%). Para los y las adolescentes entre 13 y 17 años, también hay una grave situación frente al consumo de alimentos procesados y PCUs, ya que el 82,7% de los jóvenes consume productos de paquete día por medio y el 67,9% consume comidas rápidas con frecuencia.

170 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p. 453.

Para la población adulta, se presenta una situación alimentaria no menos grave, siendo el exceso de peso la situación más compleja y, con ello, los altos riesgos de presentar ECNTs de alto costo con sus múltiples complicaciones. Como lo presenta la gráfica No. 20, en los últimos 10 años el país ha tenido un aumento de más de 10 puntos porcentuales en la prevalencia de exceso de peso, pasando de un 45,9% en el 2005 a un 56,5% en el 2015. Las zonas de cabecera son las que históricamente han presentado más altas cifras (57,5%) frente a un 52,7% de las zonas con menor población.

Gráfica 20. Tendencia de exceso de peso en la población adulta en Colombia¹⁷⁰



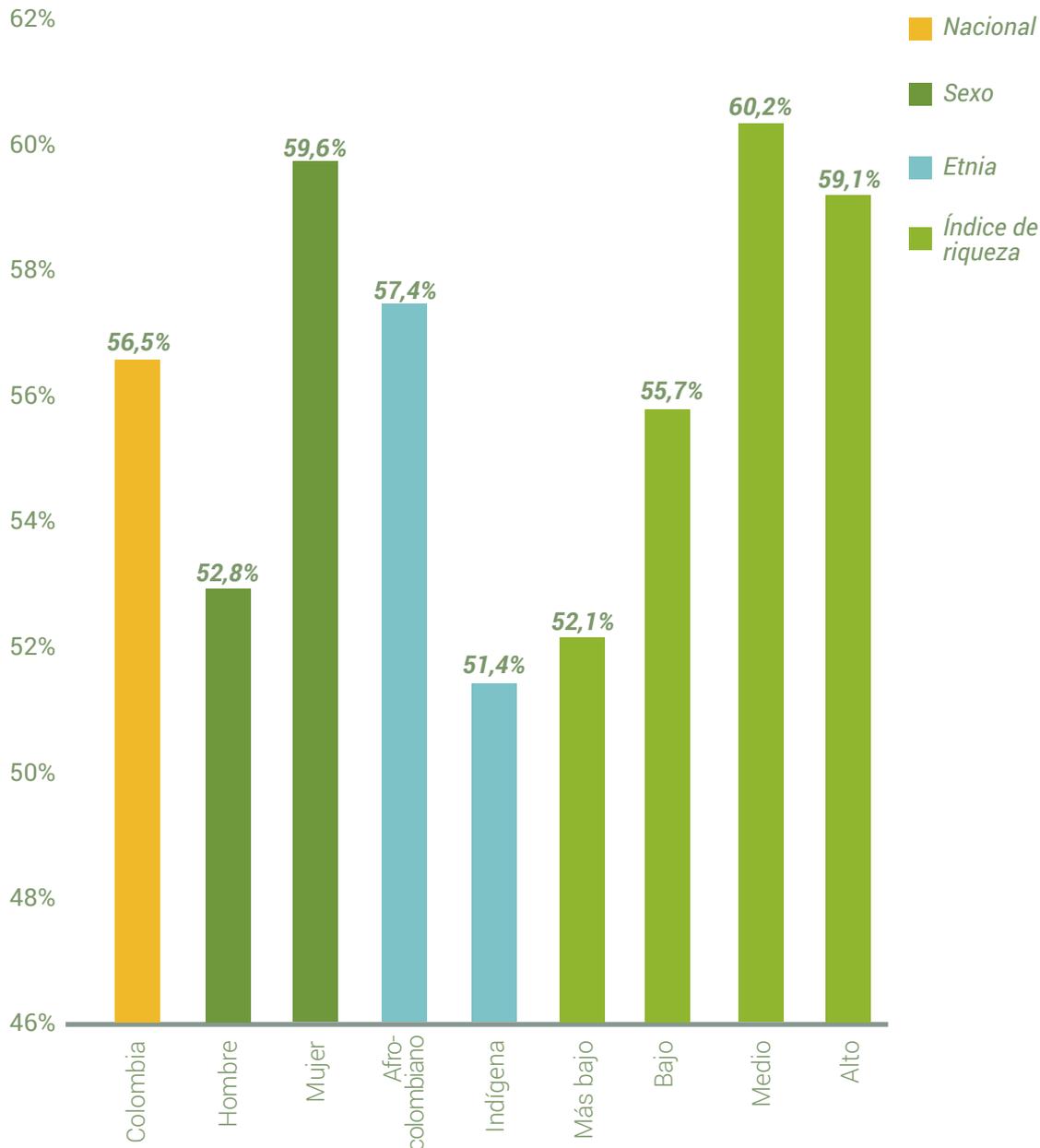


Cabe resaltar que el exceso de peso afecta con mayor impacto a las mujeres (59,6%) que a los hombres (52,8%) y, para la población indígena y afrodescendiente se presenta en un 51,4% y 57,4%, respectivamente, de sus pobladores (ver gráfica No. 21) Del total de exceso de peso, el 18,1% corresponde a obesidad, que también afecta más a las mujeres (22,4%) que a los hombres (14,4%). Para la población afrodescendiente la prevalencia también fue mayor al promedio nacional (22,9%) y para la población indígena fue de 14,4%. Regionalmente, la zona más afectada es la Orinoquía-Amazonía (21,8%), seguida por la región Pacífica (21%) y la región Atlántica 19,9%



Fotografía por Felipe Mahecha / Shutterstock.com

Gráfica 21. Prevalencia de exceso de peso en la población adulta en Colombia según sexo, etnia y quintil de riqueza¹⁷¹



A nivel departamental, esta es una problemática con alta afectación territorial. Todos los departamentos han presentado un aumento entre 2010 y 2015, con excepción del departamento de Guaviare. Para el 2015, los departamentos que tuvieron las mayores prevalencias de exceso de peso en la población adulta fueron en su orden: Amazonas (72,4%), San Andrés y Providencia (65,6%), Vichada (65%), Guainía (64%) y Meta (61,8%) como se puede apreciar en la gráfica No. 22.

¹⁷¹ Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p. 456.



y los derechos interrelacionados, no desafían el poder, y desdican de las luchas, procesos y reivindicaciones sociales.

Es preciso señalar que, si bien se generaron avances en materia alimentaria, el enfoque de SAN bajo la cual se diseñó la política, es limitado y no abarca todos los elementos constitutivos del DHANA¹⁸⁰. Adicionalmente, el PNSAN, adoptó el enfoque social del riesgo, el cual encamina intervenciones a las poblaciones pobres y vulnerables, pero no las vincula como sujetos de derechos. Es decir, un enfoque funcional a atenuar la bomba social. En este sentido, es necesario que el diseño de una nueva política tenga como enfoque y horizonte la garantía del DHANA y la SOBAL, el cual permitirá una vinculación efectiva de la población como sujetos de derechos capaces de ejercer una participación real y efectiva para incidir y transformar su realidad alimentaria, haciendo cumplir además las obligaciones del Estado y generando condiciones de equidad.

Por otra parte, así como se identificaron increíbles falencias desde su diseño, la evaluación institucional y de resultados realizada por el Departamento Nacional de Planeación (en adelante: DNP) a la PSAN¹⁸¹, también evidenció grandes debilidades en su implementación. Grosso modo, dentro de las debilidades identificadas se encontró que el CONPES 113 definía una política a la que no se le brindaron los recursos necesarios y que le correspondía a la CISAN gestionarlos, sin que se haya podido identificar que dicha Comisión lo haya logrado exitosamente. Es más, la suma total de recursos asignados a SAN se mantiene constante antes y después de la aprobación del PNSAN e, incluso, registra una caída de los aportes a SAN del nivel nacional. Dicho esto, las acciones del PSAN correspondieron a acciones misionales de las instituciones que no tuvieron mayor transformación en función de la Política. Además, pocas acciones tenían un trabajo intersectorial, hubo vaguedad en la asignación de responsabilidades en el plan de acción en varias de sus intervenciones y otras no tenían responsable.

También se identificó falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) para el trabajo intersectorial, e insuficiente desarrollo institucional para el seguimiento de la Política, con metas que no plantearon niveles exigentes para los indicadores. Tampoco hubo avance en lo referido a vigilancia y regulación de precios

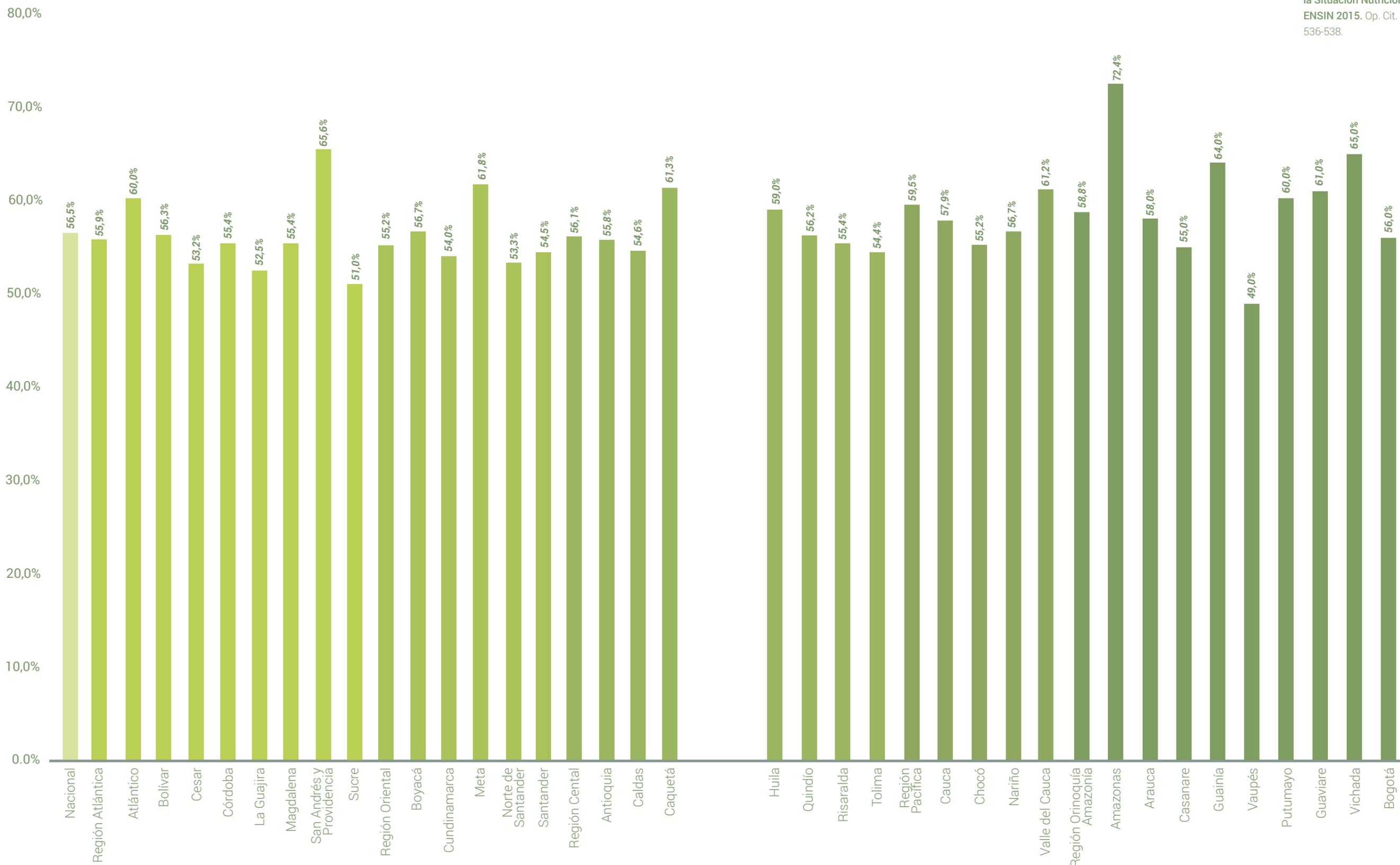
180 Para una breve revisión de la inconveniencia y debilidad de esos conceptos, ver el capítulo 2 de este libro.

181 DNP. **Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN – que permita identificar la capacidad institucional de las entidades a cargo de su formulación e implementación, a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 113 de 2008- DNP 509 de 2014. Producto 4 informe de resultados de la evaluación.** Bogotá. 2015. p: 188. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf



Gráfica 22. Prevalencia de exceso de peso en la población adulta en Colombia a nivel departamental¹⁷²

172 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 536-538.





Finalmente, en la población adulta se evidenció de igual forma un alto consumo de productos altos en azúcar. El 93,4% de la población consume panela, azúcar o miel 1,9 veces/semana, el 45,1% consume golosinas 0,3 veces/ semana, y las gaseosas, té y refrescos las consume el 71,6% de la población 0,5 veces/ día. La prevalencia del consumo de alimentos de paquete fue de 51,3 % 0,2 veces/día.

Debido a la relación del consumo de estos productos con el exceso de peso y las ECNTs, insistimos en la necesidad de medidas realmente efectivas por parte del Estado orientadas a la regulación de la publicidad de los PCUs y la generación de ambientes alimentarios saludables para las familias, que les permitan acceder a una alimentación sana basada en alimentos verdaderos. De igual forma, se requiere medidas como el etiquetado frontal de advertencia con criterios técnicos basados en la evidencia científica libre de conflictos de interés, que facilite a las familias tener información verídica y clara frente a los alimentos y/o productos que se compran, a fin de reducir las problemáticas nutricionales asociadas a su alto consumo y que tienen un impacto negativo en la salud de las personas.

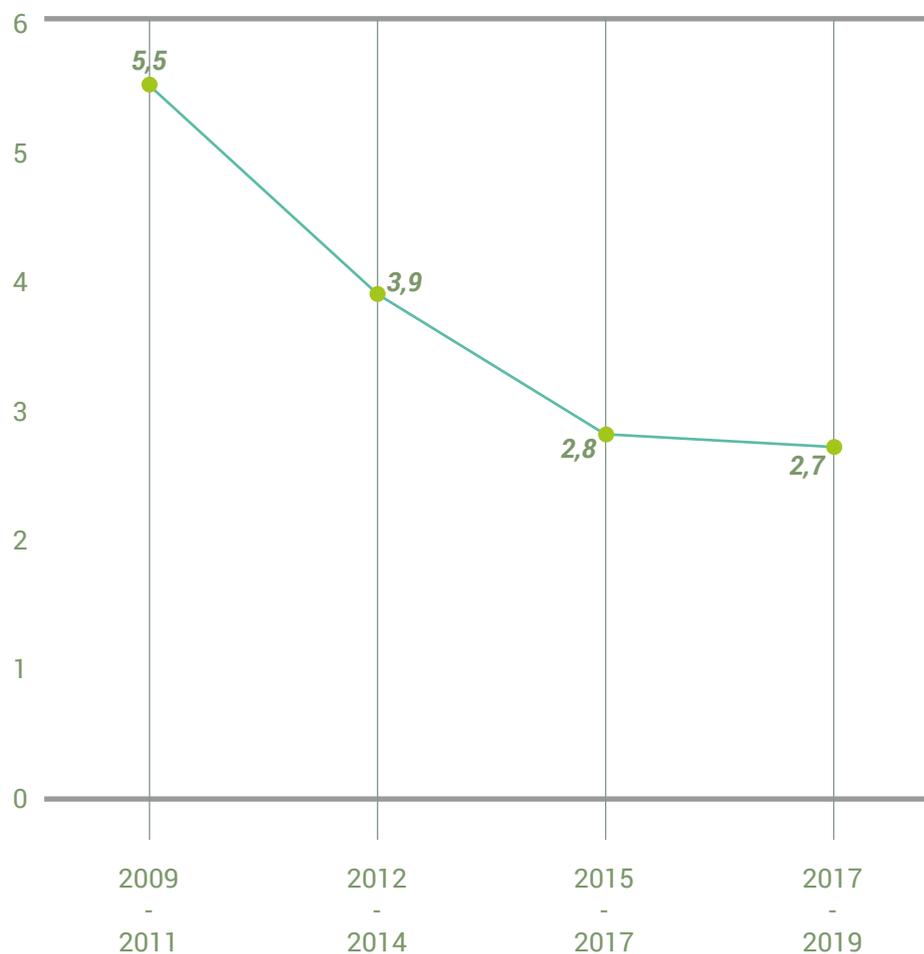
Sobre este último asunto es preciso recordar que estudios científicos libres de conflicto de interés han encontrado una asociación importante entre la ingesta de PCUs y tendencias adictivas similares a las drogas, debido a su contenido de ingredientes hiper palatables especialmente azúcares añadidos, altos niveles de sodio y grasas¹⁷³. Un aumento en el consumo de estos nutrientes no saludables está directamente asociado con la obesidad, que es el principal factor de riesgo para desarrollar ECNTs

Adicional a la información presentada por la ENSIN 2015, la FAO cuenta con información sobre la prevalencia de subalimentación¹⁷⁴ en la población que, como se observa en la gráfica No. 23, ha disminuido entre el periodo 2009 – 2019 al pasar de 5,5 millones a 2,2 millones de personas. Esta cifra, sin embargo, sigue siendo muy alta y significa que un gran número de personas no tienen la posibilidad de obtener alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias.

173 Bonder, Revi. **Patterns of Overeating that Characterize Addictive Tendencies Towards Palatable Foods**. Thesis of Master of Science, York University, Toronto. 2018. p: ii. Disponible en: https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/34556/Bonder_Revi_2018_Masters.pdf?sequence=2&isAllowed=y

174 La prevalencia de subalimentación se define como la inhabilidad continua de obtener suficiente alimento. FAO e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. **Presentación Hoja de balance de alimentos**. 2013. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/system/files/hoja_balance_alimentos_2013.pdf.

Gráfica 23. Prevalencia de subalimentación en Colombia 2009-2019, (millones de personas)¹⁷⁵



La dificultad para acceder a alimentos suficientes se ve agravada por la cada vez mayor dependencia alimentaria de cereales como el maíz y el trigo, que hacen parte de la dieta básica de los hogares colombianos y cuya producción es cada vez menor en el país. La cantidad de millones toneladas importadas aumenta a una velocidad importante, como se puede apreciar en las gráficas No. 24 y 25, situación que también afecta el precio de los mismos y dificulta el acceso de las familias para su consumo.

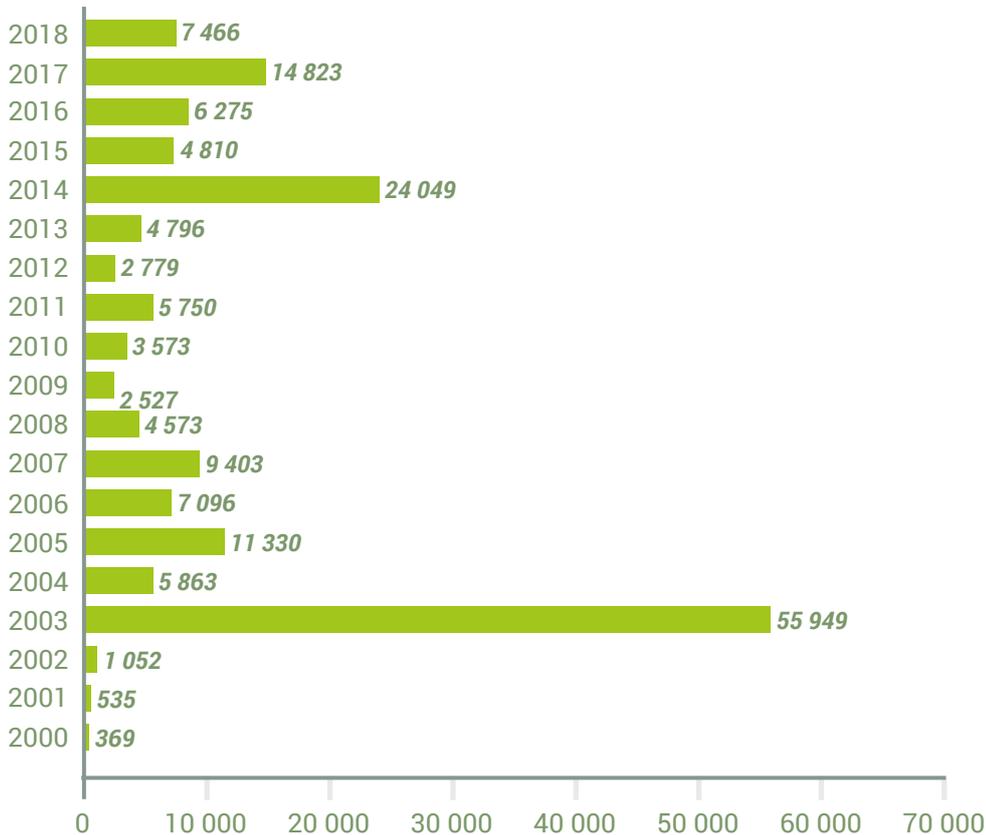
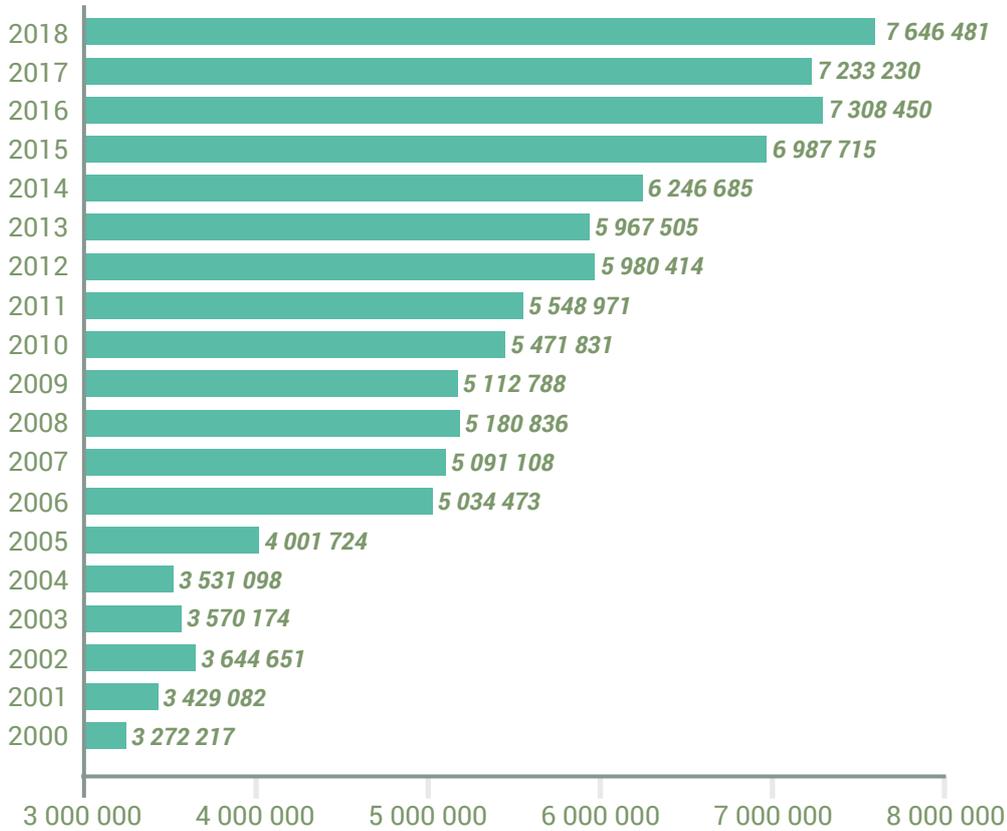
¹⁷⁵ Elaboración propia con base en: FAO. **FAOSTAT. Suite of Food Security Indicators**. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>



Gráfica 24. Importación y exportación de cereales en Colombia (en toneladas) en el periodo 2000-2018¹⁷⁶

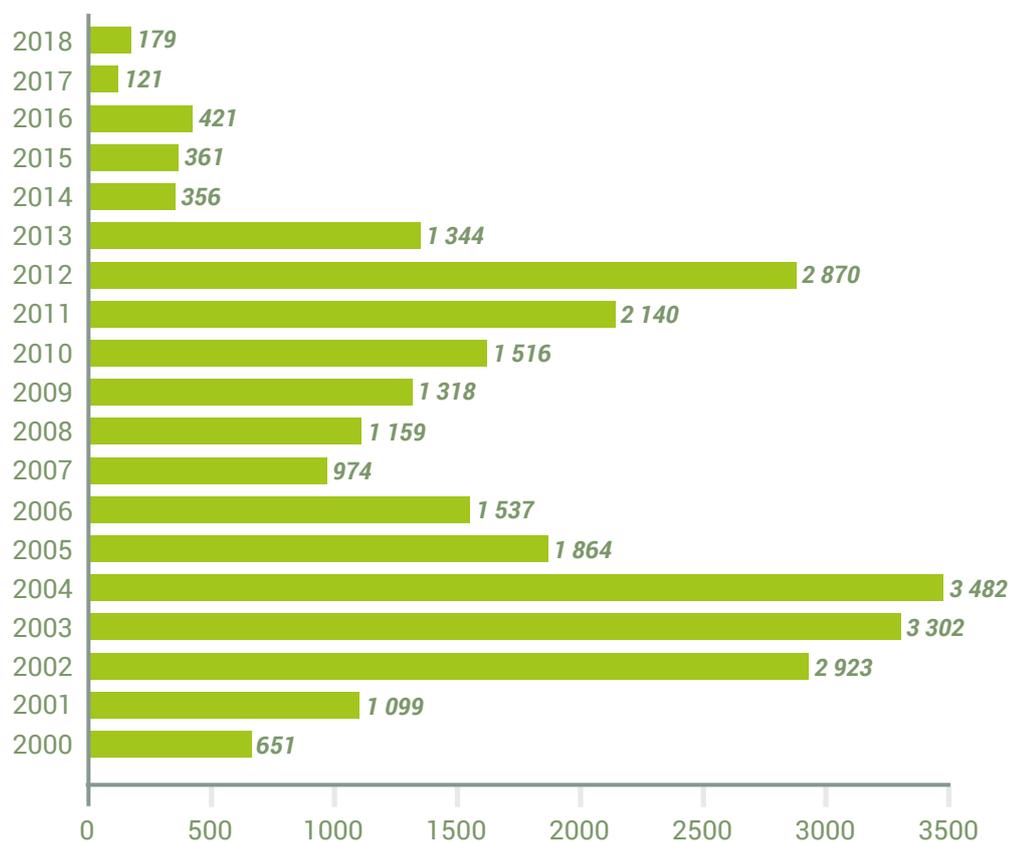
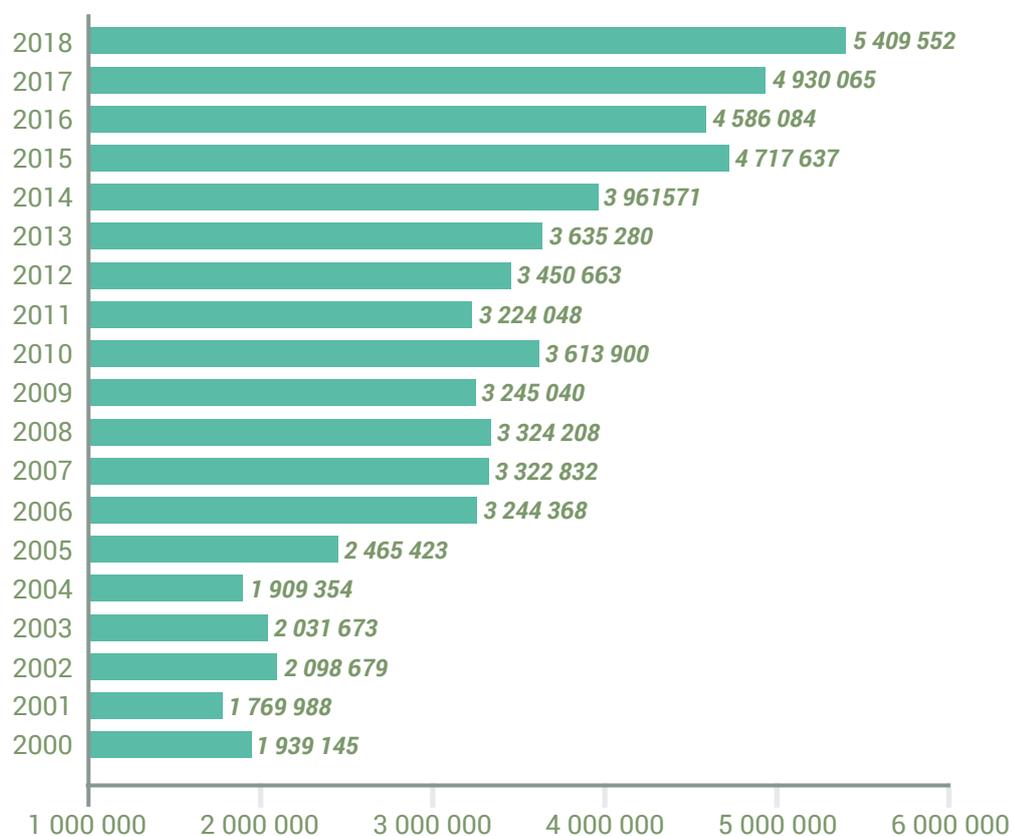
176 Ídem.

■ *Importación*
■ *Exportación*



Gráfica 25. Importación y exportación de maíz en Colombia (millones de toneladas) en el periodo 2000-2018¹⁷⁷

177 Ídem.

■ *Importación*■ *Exportación*



Finalmente, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que a nivel nacional, para el año 2013, se identificó que el suministro de energía alimentaria estaba dada en un 24% por cereales, 23% por azúcares, 13% por grasas, 7% a partir de leche y derivados, y un 7% proveniente de carnes y comestibles¹⁷⁸. Esta situación hace necesario el re direccionamiento de las acciones establecidas por el Estado hacia la promoción y protección de cultivos y producción de alimentos con características nutricionales diferentes, que promuevan la promoción y el acceso de alimentos con un mejor perfil nutricional. De ahí la necesidad de avanzar en que cada departamento pueda producir y comercializar la mayoría de los alimentos que consume su población con vistas a romper la dependencia alimentaria y fomentar la producción y comercialización nacional, local y diversificada de alimentos culturalmente aceptables¹⁷⁹.

178 FAO e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. **Presentación Hoja de balance de alimentos.**
Op. Cit.
179 Ídem.



Fotografía por Ivan_Sabo / Shutterstock.com

MEDIDAS TOMADAS POR EL ESTADO COLOMBIANO Y DESAFÍOS PARA LA GARANTÍA DEL DHANA

El Estado colombiano publicó en 2008 la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante: PSAN) contenida en el documento CONPES 113 y definió que la implementación se realizaría a través del diseño del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante: PNSAN) y de planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, que tuvieran armonía con esta política, y se expresaran en los planes de desarrollo. Además, la Política definió la creación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante: CISAN) encargada de la dirección y coordinación de la misma.

En lo que ha sido una de las grandes vergüenzas del Estado, la CISAN y los actores involucrados en el diseño y puesta en marcha de esa Política, el PNSAN se elaboró solo hasta el 2012 con una vigencia 2012 – 2019, sin contar con la participación de los grupos étnicos ni con acciones específicas para ellos, por lo que estos grupos poblacionales, que son los más afectados por el hambre, no fueron sujetos de acciones diferenciales. Solo hasta el 2015, la CISAN lideró un proceso que tuvo participación de algunas comunidades étnicas y entregó el Anexo Étnico al PNSAN con una vigencia 2015-2019, sin embargo, se desconocen a la fecha avances públicos y detallados de su proceso de implementación. Estas dilaciones y omisiones inaceptables, dejan muy en claro cómo al Estado colombiano y sus instituciones, salvadas honrosas excepciones, le ha importado bien poco el problema alimentario del país y el DHANA de su población. Si a eso se agrega la ridícula insistencia en enfoques desuetos, o la adopción de otros que son fruto de esnobismos conceptuales y colonialismo epistémico a la hora de formular la política pública (ver capítulo 2 de este libro), tenemos entonces que aún nos falta mucho camino como sociedad para avanzar hacia la realización del DHANA y la SOBAL. En esto hay que ser insistentes: esos enfoques equivocados le siguen el juego a los violadores y vulneradores del DHANA



y los derechos interrelacionados, no desafían el poder, y desdican de las luchas, procesos y reivindicaciones sociales.

Es preciso señalar que, si bien se generaron avances en materia alimentaria, el enfoque de SAN bajo la cual se diseñó la política, es limitado y no abarca todos los elementos constitutivos del DHANA¹⁸⁰. Adicionalmente, el PNSAN, adoptó el enfoque social del riesgo, el cual encamina intervenciones a las poblaciones pobres y vulnerables, pero no las vincula como sujetos de derechos. Es decir, un enfoque funcional a atenuar la bomba social. En este sentido, es necesario que el diseño de una nueva política tenga como enfoque y horizonte la garantía del DHANA y la SOBAL, el cual permitirá una vinculación efectiva de la población como sujetos de derechos capaces de ejercer una participación real y efectiva para incidir y transformar su realidad alimentaria, haciendo cumplir además las obligaciones del Estado y generando condiciones de equidad.

Por otra parte, así como se identificaron increíbles falencias desde su diseño, la evaluación institucional y de resultados realizada por el Departamento Nacional de Planeación (en adelante: DNP) a la PSAN¹⁸¹, también evidenció grandes debilidades en su implementación. Grosso modo, dentro de las debilidades identificadas se encontró que el CONPES 113 definía una política a la que no se le brindaron los recursos necesarios y que le correspondía a la CISAN gestionarlos, sin que se haya podido identificar que dicha Comisión lo haya logrado exitosamente. Es más, la suma total de recursos asignados a SAN se mantiene constante antes y después de la aprobación del PNSAN e, incluso, registra una caída de los aportes a SAN del nivel nacional. Dicho esto, las acciones del PSAN correspondieron a acciones misionales de las instituciones que no tuvieron mayor transformación en función de la Política. Además, pocas acciones tenían un trabajo intersectorial, hubo vaguedad en la asignación de responsabilidades en el plan de acción en varias de sus intervenciones y otras no tenían responsable.

También se identificó falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) para el trabajo intersectorial, e insuficiente desarrollo institucional para el seguimiento de la Política, con metas que no plantearon niveles exigentes para los indicadores. Tampoco hubo avance en lo referido a vigilancia y regulación de precios

180 Para una breve revisión de la inconveniencia y debilidad de esos conceptos, ver el capítulo 2 de este libro.

181 DNP. **Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN – que permita identificar la capacidad institucional de las entidades a cargo de su formulación e implementación, a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 113 de 2008- DNP 509 de 2014. Producto 4 informe de resultados de la evaluación.** Bogotá. 2015. p: 188. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf

de los alimentos, lo cual está muy relacionado con el acceso a los mismos. De las 16 metas propuestas en el CONPES 113, solo 8 se cumplieron a 2015. Las metas que no se cumplieron tuvieron que ver con la universalización del programa de alimentación escolar¹⁸², el aumento de lactancia materna, la disminución de la desnutrición crónica, la disminución del sobrepeso y la obesidad y las áreas agrícolas cosechadas.

182 Para una mejor aproximación a los problemas y desafíos de la alimentación escolar ver el capítulo 5 de este libro.

De otra parte, con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el país se comprometió en el punto 1.3.4 al establecimiento de un *Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación*, en el marco del punto uno que establece una Reforma Rural Integral y la transformación del campo colombiano. Sin embargo, a la fecha, aún no se cuenta con la creación de dicho sistema y lo que es peor, el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, que es la ruta del Gobierno en estos cuatro años, no solo no contempla la garantía del DHANA sino que continúa con una visión regresiva, asistencialista y reduccionista del problema alimentario basada en la SAN. Esto lo busca desarrollar a través de lo que denomina una “Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición Ciudadanos con mentes y cuerpos sanos”, desconociendo por completo lo pactado en el Acuerdo de Paz.

Son varios puntos en los que el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante: PND) no dialoga con el DHANA. Uno de los más importantes es que plantea implementar un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que es una apuesta muy diferente al Sistema que se definió en el Acuerdo de Paz. Otro aspecto clave y delicado, es que, en cuanto a disponibilidad de alimentos, el PND asume que la falta de disponibilidad se debe a una subutilización del suelo y que por ende el propósito es mejorar su productividad ligado a la producción agroindustrial y no plantea acciones frente a la distribución y uso de la tierra, propuesta que es problemática pues afecta negativamente la SOBAL. Además, la no resolución de este problema, como se mostró en los acápite anteriores, podría agudizar y recrudecer el conflicto por la tierra y aumentar el asesinato de líderes sociales por defenderla.

De igual forma, el PND prioriza los departamentos de La Guajira y Chocó para las acciones en nutrición, obviando que existen graves



problemáticas nutricionales que afectan a todo el territorio nacional y que requieren, también, acciones urgentes en otros departamentos del país. Si bien es cierto que esos departamentos requieren acciones urgentes y diferenciadas, la forma como se priorizan en un PND carente de enfoque de derechos humanos para el tema alimentario, nos hacen ver cuán lejos está el Estado colombiano de pensar la política alimentaria desde una universalidad que tenga en cuenta las particularidades de los territorios y las poblaciones que allí habitan.

Complementario al análisis conceptual y político de los instrumentos que viabilizan las acciones del Estado en torno al asunto alimentario, es preciso hacer una revisión de la asignación presupuestal pues este es un determinante que expresa el grado de voluntad, las prioridades y el compromiso político frente a los problemas sociales. Para la vigencia 2020, de acuerdo con el reporte del DNP¹⁸³, se cuenta con una proyección de inversión de \$6.8 billones de pesos para la variable transversal “seguridad alimentaria” en 11 proyectos de inversión. La dimensión que tiene la mayor inversión corresponde a los ejes de consumo y aprovechamiento biológico (68%), seguido de la dimensión del acceso (30%) y un restante 0,01% para la dimensión de disponibilidad de alimentos (ver cuadro No. 2)

183 DNP. **Seguimiento a Proyectos de Inversión.**
Disponible en: <https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Dimension.aspx?id=30&Vigencia=2020&Periodo=6&Detalle=0&Financiacion=1>



Fotografía por Anamaria Mejia / Shutterstock.com

Cuadro 2. Inversión en seguridad alimentaria
vigencia 2020 (en pesos)¹⁸⁴

Dimensión de la PSAN	Miles de millones	Porcentaje del total
Acceso	2.024.142	30%
Calidad e inocuidad de los alimentos	161.464	2%
Consumo y aprovechamiento de los alimentos	4.648.811	68%
Disponibilidad de alimentos	1.000	0%
Total	6.835.416	100%

Al ahondar en los programas y proyectos que están representando la inversión, se puede identificar que en la dimensión consumo y aprovechamiento biológico, la atención integral a la primera infancia (que también hace parte de la política de atención integral a la primera infancia) que realiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante: ICBF) con sus diferentes modalidades en todo el país, es la que concentra el 62% (4,2 billones) de la inversión en toda la política y más del 90% de esa dimensión. El siguiente proyecto que concentra el 27% (1 billón) de la inversión de la política y el 93% de la dimensión de acceso, es ejecutado por Prosperidad Social y corresponde a la implementación de transferencias monetarias condicionadas para la población vulnerable, con el cual, también se pretende disminuir condiciones asociadas a la pobreza¹⁸⁵. Entre estos dos proyectos de inversión, suman el 89% de los recursos de la política¹⁸⁶.

184 Elaboración propia con base en: DNP. **Seguimiento a Proyectos de Inversión**. Op. Cit.

185 Corresponde al Programa de Ingreso Solidario, establecido mediante Decreto 518/2020 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica resultante de la pandemia por COVID-19. Hace una entrega mensual, desde el mes de abril 2020, a las familias más pobres, con un subsidio mensual de \$160.000. Ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 518/2020 Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

Bogotá. Abril 4 de 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20518%20DEL%204%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

186 Llama la atención que para la fecha de consulta, Agosto 6 de 2020, el Programa de Alimentación Escolar no se encontró asociado a la variable seguridad alimentaria, cosa que sí ocurría en abril 2020. Este Programa tiene cerca de 1 billón de pesos que se invierten en alimentación para las niñas y niños escolarizados en todo el país y debería ser fundamental, sin proponérselo hasta el momento, para el establecimiento de entornos escolares saludables y sostenibles.



Este marco presupuestal se encuentra en línea con las apuestas del PND, el cual, como se presentó anteriormente, no genera acciones para la superación de las condiciones de inequidad en las poblaciones más vulnerables para el logro del DHANA, sino que, dentro de sus apuestas más grandes, se limita a la entrega de un valor monetario muy mínimo que no logra satisfacer las necesidades primarias de esta población la cual se ha visto gravemente afectada por la crisis derivada de la pandemia. Adicionalmente, el Gobierno, en el marco del Estado de Emergencia, estipuló hacer vigilancia a elementos y alimentos de primera necesidad, en la que solo incluyó 12 alimentos¹⁸⁷ lo cual tampoco es garantía del acceso a alimentos variados, sanos, culturalmente adecuados y saludables para la población colombiana.

De acuerdo con el cuadro No. 3, solo 7 entidades tienen asociados proyectos de inversión direccionados a la seguridad alimentaria. Esto nos lleva a recordar que la garantía del DHANA requiere de la concurrencia de todos los sectores del Estado a través de sus diferentes instituciones. Para el caso que nos ocupa, increíblemente en el PND se encuentran ausentes el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (que debería estar asumiendo temas estructurales vinculados a la disponibilidad y acceso físico), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Cultura.

La garantía del DHANA requiere de la concurrencia de todos los sectores del Estado a través de sus diferentes instituciones. Para el caso que nos ocupa, increíblemente en el PND se encuentran ausentes el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (que debería estar asumiendo temas estructurales vinculados a la disponibilidad y acceso físico), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Cultura.

187 Solo se incluye arroz, leche, azúcar, queso campesino, aceite, arveja verde, cebolla cabezona, cebolla en rama, papa criolla, papa negra, huevo y naranjas. Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Resolución 78 de 2020. Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica.** Bogotá. Abril 7 de 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pvpapn/normatividad/Resolucion000078-del-7-de-abril-de-2020.pdf>

188 Elaboración propia con base en: Departamento Nacional de Planeación. **Seguimiento a Proyectos de Inversión.** Op. Cit.

Cuadro 3. Proyectos de inversión asociados a seguridad alimentaria y nutricional según sus dimensiones (en pesos)¹⁸⁸

Dimensión	Entidad	Proyecto de inversión	Presupuesto
Acceso	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante: UPRA)	Desarrollo de la planificación y gestión del territorio rural para usos agropecuarios en el ámbito nacional	9.800.000.000
Acceso	Prosperidad Social	Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional	1.879.080.064.351
Acceso	Prosperidad Social	Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	27.257.211.909
Acceso	Prosperidad Social	Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional	66.398.074.900
Acceso	Presidencia	Apoyo a las acciones para el desarrollo integral y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los territorios.	5.000.000.000
Acceso	Ministerio de Salud y Protección Social	Implementación de acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad	36.606.509.240
Calidad e inocuidad	Instituto Colombiano Agropecuario	Prevención y control de plagas y enfermedades, e inocuidad en la producción primaria	161.053.924.787
Calidad e inocuidad	Instituto Nacional de Salud	Mejoramiento de la situación nutricional de la población a nivel nacional	410.000.000
Consumo y aprovechamiento biológico	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional	227.295.220.000
Consumo y aprovechamiento biológico	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional	4.421.515.466.346
Disponibilidad	Prosperidad Social	Fortalecimiento a entidades territoriales en política de seguridad alimentaria nacional	1.000.000.000
Total	7	11	6.835.416.471.533



Cabe destacar que, aunque el panorama que se muestra es desalentador, en medio de la situación hay aspectos que resaltar y que evocan oportunidades para el DHANA. Por una parte, algunas instituciones han avanzado con la transformación de sus acciones hacia la implementación del enfoque de derechos y en especial del DHANA en sus programas y proyectos. Este es el caso del ICBF y Prosperidad Social (en adelante: PS), que han iniciado un acompañamiento territorial para la formulación de planes incorporando el enfoque del DHANA. Este proceso, desde que no sea desvirtuado por el propio Estado o por influjo de poderosos actores económicos, podría fortalecer y promover la participación de la sociedad civil organizada y de las organizaciones comunitarias étnicas y campesinas. Para ello debería estar respaldado con acciones territoriales en las cuales se asignen recursos para su implementación, y con procesos de rendición de cuentas y seguimiento basado en derechos humanos que garantice la participación activa de los titulares de derechos en todo el proceso de la gestión pública.



Fotografía por Simon Pittet / Shutterstock.com

En la misma línea, el ICBF, ha realizado la actualización de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (en adelante: GABA), la Encuesta Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia – ENSANI, las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes, y se encuentra realizando ejercicios para incorporar y visibilizar el enfoque étnico diferencial en su accionar. Sin embargo, estas acciones deben tener procesos complementarios con otras instancias, en especial, con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia de Industria y Comercio para la regulación de la publicidad de PCUs, el etiquetado frontal de advertencia y la generación de ambientes alimentarios saludables. Cabe mencionar que estos últimos aspectos han sido movilizados por organizaciones de la sociedad civil como FIAN Colombia y RedPapaz, entre otras, quienes al tiempo que exigen la no interferencia y captura corporativa en la formulación de política pública y configuración del Estado, han generando movilización social y propuestas legislativas en los temas mencionados.



Si bien lo anteriormente presentado constituye un avance importante, también quedan muchos retos por asumir. Por un lado, los programas que tienen una inversión importante en alimentos, como los de ICBF y PS, deben priorizar la dinamización de los mercados locales de alimentos, favoreciendo las compras locales directas reales provenientes de la agricultura familiar comunitaria y campesina, eliminar la entrega de PCUs y generar procesos participativos en todo el ciclo de los programas, desde su diseño y con especial énfasis en la evaluación, el seguimiento y el monitoreo. En este sentido, es necesaria la implementación del enfoque de derechos en todos los programas y proyectos que permitan escuchar las voces de quienes han sido históricamente excluidos como las mujeres, niñas y niños, poblaciones étnicas, campesinado, población con discapacidad, población víctima del conflicto armado, migrantes, entre otras.

De igual forma, el Ministerio de Salud y Protección Social ha avanzado en el diseño y la implementación de la Ruta para la Atención de la Desnutrición Aguda en niños y niñas menores de 5 años y el ICBF cuenta con la Estrategia de Atención y Prevención de la Desnutrición. Aunque se destaca la mejora en la coordinación y concurrencia de acciones entre estas dos entidades para la detección y atención de niños en situación de desnutrición aguda, aún se requiere un abordaje que en la práctica integre las acciones de los diferentes sectores que permitan atacar las causas estructurales del hambre y todas sus manifestaciones. En este sentido, se hace prioritario garantizar que las niñas y niños, en especial en su primera infancia, tengan garantizado su DHANA con SOBAL, lo cual incluye proteger la lactancia materna como pilar fundamental de una vida sana, saludable y sostenible.

Por su parte, es necesario que las instituciones reconozcan la labor y propuestas de la sociedad civil libre de conflictos de intereses, las comunidades campesinas y los grupos étnicos, quienes han recorrido caminos espinosos, pero a la vez llenos de logros en las reivindicaciones para avanzar en la exigibilidad de sus derechos, entre ellos el DHANA. Esto es muy relevante en términos de los retos y propuestas que el Estado debe enfrentar y recoger en torno al tema campesino, especialmente tras el reconocimiento en la ONU de los derechos del campesinado.

Así también, en el avance de la garantía del DHANA y el reconocimiento de los derechos conexos en relación con las poblaciones étnicas, frente a quienes existe un gran pasivo en cuanto al respeto por sus territorios y sus formas de vida. Si bien los grupos étnicos han ganado espacios nacionales para la concertación de los diferentes temas con el Gobierno nacional, se hace necesario que su participación sea incidente, permanente y determinante en la toma de decisiones frente a los asuntos alimentarios. Además, se debe proteger la labor de los líderes y lideresas sociales y sus comunidades que hacen un ejercicio de exigibilidad social al Estado para la garantía del DHANA.

Por lo dicho, es imperante que en el marco de la Constitución se reconozca el DHANA y la SOBAL, así como el derecho de las y los titulares de esos derechos a participar en los correspondientes espacios de gobernanza, algo que estaría perfectamente en línea con lo pactado en el Acuerdo de Paz. En este sentido y como expresión de incidencia política y movilización social, FIAN Colombia junto con congresistas de diferentes partidos políticos, han apoyado, elaborado y radicado dos proyectos de ley que recogen años de lucha social y reivindicaciones comunitarias del DHANA y que buscan dar respuesta a ese vacío legal que existe¹⁸⁹.

Lo anterior, constituye un gran camino para continuar en la lucha por la garantía del DHANA, que como se ha podido observar en el documento, requiere de acciones que, en línea con el Acuerdo de Paz y ratificando el enfoque de derechos humanos, superen el asistencialismo alimentario. Estas acciones deben además estar encaminadas a la reducción de la pobreza y la inequidad, y buscar la generación de condiciones de vida digna de acuerdo a su cultura y tradición para todas las poblaciones, con especial tratamiento para campesinos, campesinas, grupos étnicos, población víctima del conflicto armado, poblaciones dedicadas a la pesca y agricultores y agricultoras familiares que son quienes nos alimentan¹⁹⁰.

189 El reconocimiento del DHANA y la soberanía alimentaria en el orden constitucional es el objetivo de uno de los proyectos que se apoya; mientras que el otro fue elaborado buscando garantizar el DHANA a través de la creación del *Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas* en línea con el Acuerdo de Paz.

190 De acuerdo con FIAN, el 80 % de las personas que padecen hambre viven en las zonas rurales y el 50 % de esas personas son poseedoras de explotaciones agrícolas a pequeña escala. Cerca de 500 millones de explotaciones a pequeña escala, en los países en desarrollo, alimentan a casi 2.000 millones de personas —un tercio de la humanidad. La agricultura familiar produce más del 70 % de la alimentación mundial. Ver: FIAN Internacional.

El Derecho a la Alimentación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Nota informativa. Heidelberg. 2015. Disponible en: https://www.fian.org/fileadmin/media/Publications/Peasants_Rights/PeasantsRights_Derecho_Alimentacion.pdf



La protección de la producción nacional de alimentos que supere el enfoque corporativista y mercantilista¹⁹¹, y que por el contrario ampare las formas tradicionales de producción de alimentos de forma sostenible, basadas en propuestas agroecológicas y con la debida protección de bienes comunes como el agua, la tierra, las semillas y las razas criollas, también es un elemento central. Si bien se reconoce un avance normativo con la reciente expedición de la Resolución 464 de 2017¹⁹² o la ley 2046 de 2020¹⁹³, es preciso garantizar su adecuada implementación y abrir otros espacios para la comercialización.

Se requiere, además, que se genere un sistema para el seguimiento, monitoreo y vigilancia del DHANA que permita: i) contar con información del tema alimentario y nutricional de manera periódica para todo el país; ii) generar seguimientos sistemáticos y comparables a las diferentes problemáticas alimentarias; y, iii) garantizar la participación social mediante un sistema de alertas que estén conectadas a las acciones institucionales y que cuenten con procesos de vigilancia por parte de los organismos garantes de derechos humanos.

Finalmente, al haber culminado la vigencia del CONPES 113, se nos presenta una oportunidad para avanzar en la formulación participativa de una nueva política alimentaria en Colombia, que debe tener como enfoque la garantía del DHANA, con roles y responsabilidades claras de todos los actores y sectores, y que se comprometa con las causas estructurales y subyacentes de las problemáticas alimentarias y nutricionales de la población en Colombia. Además, debe ser una política que avance también en la consolidación de la SOBAL, el reconocimiento del papel de las mujeres en su alcance y que logre trascender el enfoque de la SAN que, por su precariedad, no ha logrado superar las sistemáticas vulneraciones del DHANA en el país.

191 Gualdrón, Mylena.

Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: Análisis del Derecho a la Alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz. Trabajo de Tesis para la Maestría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/63886/1/TESIS%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACION%20CC%81N%20v1.pdf>

192 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Resolución 464. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.** Bogotá. Diciembre 29 de 2017.

193 Congreso de la República. **Ley 2046. Por la cual se establecen los mecanismos para promover la participación de pequeños productores agropecuarios locales y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.** Bogotá. Agosto 6 de 2020.

Conclusiones

Los elementos presentados a lo largo del capítulo evidencian que la garantía del DHANA en Colombia continúa siendo una inmensa deuda, situación reflejada en la crisis alimentaria y nutricional que enfrentan los hogares por la enorme restricción que tienen a recursos y bienes que son esenciales para la realización de este derecho. Dentro de ellos se destaca el ya conocido problema de acceso equitativo a la tierra, acceso a fuentes de agua potable e ingresos económicos insuficientes e inestables.



También se revelan graves problemáticas nutricionales tanto por déficit como por exceso, que son el resultado de una inadecuada alimentación por parte de un alto porcentaje de personas. Todas estas problemáticas, a su vez, afectan en mayor proporción a los hogares rurales, mujeres, poblaciones que viven en condiciones de pobreza, pueblos étnicos y poblaciones campesinas, dejando ver las grandes brechas sociales existentes que solo han venido siendo enfrentadas con acciones gubernamentales que no abordan las causas estructurales de los problemas encontrados y, por el contrario, continúan aumentando el sufrimiento de millones de personas.

Ahora bien, al revisar la información de acceso a factores productivos y los datos de situación nutricional desagregada a nivel territorial, se encuentra que los departamentos de Amazonas, La Guajira, Guainía, Vaupés, Vichada, presentan graves problemáticas alimentarias y nutricionales. Son departamentos que se destacan por tener inadmisibles cifras en temas relacionados con acceso a empleo, agua potable,

No se puede dejar de mencionar que, si bien es reconocido a nivel internacional y nacional, que todos los derechos humanos son exigibles, y que requieren de acciones contundentes de los Estados para su garantía, protección y realización, en Colombia, defender los derechos humanos sigue costando la vida de las personas.



Como aspectos positivos frente al DHANA en Colombia, se destaca la labor de las Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes han movilizado mecanismos tendientes a la construcción de un marco normativo y jurídico propicio para el respeto y protección de este derecho desde el Estado, y han construido procesos de fortalecimiento de capacidades con la población sujeto de derechos orientados a la exigibilidad social y política del DHANA. Adicionalmente, la firma del Acuerdo de Paz representó una oportunidad para que algunas entidades de gobierno reconozcan la importancia de incorporar el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas, aspecto que ha tenido un avance en algunos territorios del país y que si bien, representa un paso en el cual el país estaba en deuda, aún requiere esfuerzos importantes para su materialización en términos de acciones con recursos claros, procesos de monitoreo y seguimiento, rendición de cuentas, asignación de presupuesto y la participación activa y efectiva de la sociedad civil organizada.



Fotografía por MatthieuCattin / Shutterstock.com



Recomendaciones

A autoridades

El Estado colombiano se encuentra en mora de consolidar el Sistema para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada, así como los consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, establecidos en el Acuerdo de Paz y en su Plan Marco de Implementación. Para dicho proceso se debe garantizar la participación activa, con voz y voto de la sociedad civil organizada, con el fin de que sean parte permanente de esas instancias rectoras del tema en el país y se avance en la construcción colectiva de la política y planes nacional y territoriales para la garantía progresiva del DHANA. Por esta misma razón, la política y los planes derivados deben estructurarse desde un enfoque de derechos humanos, que permitan cerrar las brechas identificadas en el acceso a bienes y recursos de las poblaciones, así como erradicar las problemáticas alimentarias y nutricionales que afectan a la población colombiana.

De igual forma, se requiere avanzar en el fortalecimiento jurídico y normativo para el respeto, protección y garantía del DHANA y de la SOBAL en Colombia. Los avances frente a esos dos derechos deben contar también con un proceso de construcción participativa, que convoque de manera efectiva a las organizaciones sociales durante todo el ciclo de la gestión pública, tanto a nivel nacional como territorial. Todo este proceso debe acompañarse de un compromiso claro de los actores institucionales en términos de rendición de cuentas, asignación de roles, responsabilidades y presupuesto, así como de adoptar medidas urgentes que permitan resolver las deudas en términos de alimentación y nutrición que se tiene con grupos poblacionales específicos como mujeres, pueblos rurales y étnicos, poblaciones campesinas y sujetos de especial protección del Estado.

Con la firma del Acuerdo de Paz, el país adquirió el compromiso de avanzar en la superación de las problemáticas estructurales de la ruralidad que se encuentran asociadas al acceso y uso de la tierra por parte de las poblaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes. En tal sentido y reconociendo la estrecha relación del asunto de la tierra con la realización del DHANA y la SOBAL de la población

colombiana, se precisa que el Gobierno nacional avance en el cumplimiento del compromiso pactado en lo concerniente a la reforma rural integral, de manera que se implementen las estrategias convenidas para ampliar el acceso a la tierra, disminuir la alta concentración de la propiedad y favorecer la formalización de su tenencia de la tierra, para que de esta manera se posibilite el logro de la SOBAL y las autonomías alimentarias en el territorio nacional

Se requiere que el Gobierno a nivel nacional y local promueva iniciativas agroecológicas contemplando las diversas dimensiones que le componen (social, ambiental, agrícola y político), con el fin de fortalecer la agricultura familiar, campesina y comunitaria, de modo que se contribuya de manera contundente en la conservación y gestión de la bio-agrobiodiversidad partiendo de los conocimientos tradicionales y locales de las comunidades. Lo anterior implica transitar hacia un modelo de producción de alimentos que no solo aumente la capacidad de autoabastecimiento de la población rural, sino que también les garantice a las campesinas y campesinos las condiciones necesarias que favorezcan la producción alimentaria, tomando distancia del modelo agroindustrial y monocultivador.

Frente a los asesinatos sistemáticos y la violencia en contra de los y las defensoras de derechos agrarios, territoriales y ambientales, que se suscitan con mayor intensidad en las zonas rurales, el Estado colombiano debe responder de manera inmediata y efectiva, implementando todas las medidas necesarias para que se favorezca el ejercicio de las defensoras y defensores, asegurando su protección, así como la prevención en relación a las diferentes formas de violencia que ensombrecen su trabajo. Para ello es imperativo que se haga un ejercicio de sensibilización y reconocimiento público de las acciones que ejercen, además de cumplir con el marco legal ya existente en materia de protección y prevención.

Respecto a la situación nutricional de la población colombiana, que evidencia un aumento en las cifras de sobrepeso y obesidad, así como de enfermedades crónicas no transmisibles, el Estado colombiano debe adoptar medidas legislativas y de política pública que permitan garantizar el goce efectivo de los derechos a la alimentación y nutrición adecuadas y a la salud. En el mismo sentido, las



autoridades en la materia deben velar porque la población pueda habitar en ambientes alimentarios adecuados, los cuales ofrezcan el acceso a información clara, real y suficiente sobre la oferta alimentaria, en particular frente a todos aquellos productos ultraprocesados, frente a los cuales han sido ampliamente documentados los efectos negativos en términos de salud y nutrición. Por ello, el Gobierno nacional no debe permitir dilaciones ni interferencias por parte del sector empresarial en torno a las iniciativas legislativas que buscan proteger la salud de la población colombiana.

A organizaciones de derechos humanos

Es imperativo continuar con la protección y promoción de los derechos humanos, en especial del DHANA y la SOBAL. En ese sentido, exigir al Gobierno colombiano avanzar en: i) la implementación de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales; ii) el reconocimiento constitucional del DHANA como derecho fundamental para toda la población colombiana; y, iii) avanzar en la puesta en marcha del Sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación en conformidad a lo establecido en el Acuerdo de Paz. Además, continuar con las acciones para la protección a los grupos que trabajan por la garantía del DHANA, así como a los campesinos y campesinas, pueblos indígenas, población afrocolombiana y en general sujetos de especial protección del Estado.

Mantener el acompañamiento y visibilizar los reclamos de los líderes y lideresas sociales que arriesgan sus vidas día a día en la lucha por los derechos colectivos. Además, continuar con el apoyo a los movimientos sociales que hacen ejercicio de oposición al modelo agroalimentario y nutricional hegemónico y a los que hacen procesos de control social a las políticas alimentarias.

Reiterar el llamado a las organizaciones de derechos humanos sobre la necesidad de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones de protección de la vida de todos y todas los colombianos y colombianas, de los derechos de las poblaciones más vulnerables y del derecho a la protesta social. Igualmente, que respete y garantice el acceso a la tierra y los territorios colectivos, las formas asociativas de las comunidades, y que detenga el despojo de tierras ancestrales.

A organizaciones sociales

Se alienta a las organizaciones sociales para que continúen en la lucha y resistencia por la reivindicación del DHANA y la SOBAL en todas sus expresiones, desde la incidencia en el nivel legislativo, la presión hacia el nivel ejecutivo y el fortalecimiento del tejido social territorial en torno a los procesos alimentarios.

También es urgente continuar ampliando la concienciación social en torno a la problemática alimentaria, nuestros deberes y papel como titulares del DHANA, así como la exigencia a los titulares de obligaciones del respeto, protección y realización del DHANA.

A titulares de derechos y comunidades

La alimentación es un acto inherente a todo ser humano. Su proceso, como se detalló en los anteriores acápites, implica la participación de diversidad actores sociales sin conflicto de interés, con diferentes roles y responsabilidades. Desde el papel más activo y protagónico a cargo de los campesinos, comunidades rurales y étnicas como cultivadoras de alimentos y protectoras de la naturaleza, pasando por los diferentes niveles de comercialización, llegando a los destinatarios finales (mal llamados consumidores) y posteriormente a quienes con su trabajo dan un uso final a los residuos generados en el proceso alimentario. En cada desarrollo del proceso, los titulares de derechos, mujeres, hombres, niñas y niños, jóvenes, adultos, campesinos, indígenas, afrocolombianos, organizados o no, podemos incidir con acciones individuales, desde el hogar y comunitarias para hacer exigibilidad al Estado colombiano sobre el cumplimiento de sus obligaciones que permitan garantizar el DHANA y generar acciones de resistencia al modelo agroalimentario hegemónico y así favorecer las formas de producción de alimentos campesinas, agroecológicas y en pequeña escala.

Desde las comunidades, es importante continuar con el trabajo de formación, de sensibilización, de reflexión y toma de conciencia sobre el DHANA, sus alcances y las formas de garantizarlo y exigirlo, en esta y las generaciones venideras. En ese sentido, los procesos comunitarios que se dan en torno a la protección de las semillas nativas,



los alimentos propios, la lactancia materna, la cultura alimentaria tradicional, las formas asociativas y agroecológicas para el cultivo y cosecha de alimentos, y los procesos de comercialización e intercambio en circuitos de proximidad, son expresiones de realización del DHANA y la SOBAL que se deben proteger, fomentar y continuar.

En los pueblos, en los resguardos, en los consejos comunitarios, en la ruralidad y en cada espacio individual y colectivo del país, se han adelantado históricos y significativos procesos de resistencia alimentaria y de reivindicación de los derechos conexos. Sin embargo, desde las ciudades, aún tenemos una deuda con quienes nos alimentan, y como titulares de derechos también nos queda mucho por hacer. Es por lo tanto imperioso fortalecer las alianzas entre las organizaciones y plataformas de lucha de las ciudades y el campo.

En la cotidianidad del día a día, en nuestros hogares, somos los responsables no solo de nuestra alimentación y de nuestras familias, sino también de lo que enseñamos con el ejemplo a nuestros hijos e hijas, a las nuevas generaciones y el legado que estas tendrán. Por ello, es necesario generar conciencia e iniciar acciones coherentes con las reflexiones en pro del DHANA en nuestro día a día. Por ejemplo, en las decisiones de compra y de selección de alimentos, que permitan impulsar la producción campesina y el consumo de alimentos naturales y disminuyan el consumo de PCUs. De igual forma, reconocer, reivindicar y valorar la labor de campesinos y campesinas, grupos étnicos, los liderazgos sociales y las organizaciones defensoras de derechos humanos, como actores fundamentales sin cuyo trabajo no podríamos avanzar hacia un estado social de derecho.

En la cotidianidad del día a día, en nuestros hogares, somos los responsables no solo de nuestra alimentación y de nuestras familias, sino también de lo que enseñamos con el ejemplo a nuestros hijos e hijas, a las nuevas generaciones y el legado que estas tendrán.





Capítulo 4

Sesgos y deudas con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia: análisis de algunos factores estructurales a la luz de las políticas públicas recientes¹⁹⁴

Introducción

Las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación establecen que los Estados deben promover la investigación y el desarrollo agrícola para fomentar la producción de alimentos. Esto implica promover el acceso a servicios como la investigación, extensión, comercialización, crédito, así como el acceso a la tierra¹⁹⁵.

En Colombia estas directrices tienen referentes formales previos, es decir, desarrollos legales y narrativas específicas sobre alimentación y nutrición en políticas públicas que, si bien resultan fundamentales, en la realidad chocan con barreras estructurales que impiden su efectiva materialización.

Los artículos 64 y 65 de la Constitución política de Colombia determinan que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, garantizar el acceso a políticas de fomento

194 Autores: Carlos Alberto Suescún Barón. Economista. Universidad Nacional de Colombia. Doctor en desarrollo económico, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP (Brasil). Integrante del grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID) de la Universidad Nacional de Colombia. casuescunb@unal.edu.co; y, Andrés Fuerte Posada. Economista. Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria. andresfuertep@gmail.com

195 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Op. Cit.

agropecuario, derechos sociales y fomento de la producción de alimentos, la cual gozará de especial protección. Así, las directrices voluntarias de la FAO “en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” resultarían redundantes en materia formal, si se tiene en cuenta las disposiciones constitucionales y legales vigentes en Colombia desde 1991, tomando como referente el marco constitucional. No obstante, la insistencia formal de las directrices es pertinente y estas revelan que sigue pendiente la materialización del DHANA y políticas de fomento a la producción de alimentos.

El juicio a la materialización o no de determinado derecho puede realizarse a partir de indicadores de satisfacción, es decir, del contraste de las expresiones formales en la práctica y la realidad de garantía del derecho. Este juicio puede evaluarse en el caso colombiano en la producción de alimentos y su relación directa con el DHANA.

El contraste entre las disposiciones formales que establecen las obligaciones estatales con la garantía material del DHANA y la promoción de la producción de alimentos, se puede realizar mediante la evaluación de políticas y asignaciones de recursos. En el presente artículo se realiza una evaluación de la acción estatal para garantizar la producción de alimentos, considerando algunos factores estructurales concernientes con la producción agropecuaria en combinación con un análisis de la distribución de los recursos públicos sectoriales. Para tal efecto, se analizan documentos de política pública como los Planes Nacionales de Desarrollo, las Leyes anuales de presupuesto, datos e información estadística aportada por la institucionalidad agropecuaria al Congreso de la República, entre otras fuentes de carácter oficial y académicas.

El artículo está dividido en cinco secciones, correspondiendo la primera con esta corta introducción. La segunda sección presenta un balance general de algunos factores estructurales que en el caso colombiano representan barreras reales para la promoción y crecimiento de la producción de alimentos. La tercera sección analiza la forma en que el DHANA es tratado recientemente en instrumentos de política pública como el Plan Nacional de Desarrollo. La cuarta sección focaliza aún más en la coyuntura reciente, realizándose una revisión detallada del presupuesto del sector agropecuario en los últimos años. Por último, en la quinta sección se presentan las principales conclusiones.



FACTORES ESTRUCTURALES LIMITANTES DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Las disposiciones progresistas consignadas en normas y narrativas de política, que establecen la garantía de acceso a la propiedad rural de campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y la especial protección de la producción de alimentos, chocan en la realidad con al menos cuatro factores que caracterizan la estructura agraria colombiana:

1. La elevada y persistente concentración de la propiedad de la tierra rural.
2. La presencia de continuos conflictos de uso del suelo
3. La sustitución de producción nacional por extranjera
4. La discriminación de la política pública entre formas de producción.

A los anteriores factores habría que adicionar el efecto transversal del conflicto armado colombiano y el abandono estatal en la ruralidad de Colombia, fenómenos que son más patentes en las regiones más distantes de centros urbanos¹⁹⁶.

Concentración elevada y persistente de la propiedad de la tierra rural

Colombia hace parte del pódium en la carrera por la concentración de la tierra rural a nivel mundial. De acuerdo con OXFAM¹⁹⁷, el país ocupó el tercer puesto en los países con mayor desigualdad en la propiedad de la tierra en América Latina, quedando solo atrás de Chile y Paraguay en las mediciones del indicador Gini de concentración de la propiedad rural (0,88 con datos a 2009 y en escala de 0 a 1, siendo 1 la máxima concentración).

De acuerdo con los datos disponibles del más reciente (2014) Censo Nacional Agropecuario (en adelante: CNA)¹⁹⁸ el índice de

196 Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. **Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. PNUD. 2011.** Bogotá. 2011. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011-colombia-rural-razones-para-la-esperanza>; y, DNP. Misión para la transformación del campo. Bogotá. 2015. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

197 OXFAM. **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina.** Reino Unido. 2016. Disponible en: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina/>

198 DANE. **Resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014.** Bogotá. 2014. Tomo 2. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

Gini de concentración de la propiedad rural reclamada como privada alcanzó 0,9¹⁹⁹. Con este resultado, Colombia continúa haciendo méritos para subir en la indignante escala de concentración de la propiedad rural.

El CNA muestra que las UPAs menores a 5 hectáreas, que representan el 70,9% del total de las unidades, apenas disponen del 2,4% del área. Mientras, el 0,4% de las súper grandes propiedades (UPAs mayores a 500 hectáreas) ocupan el 65,1% del área²⁰⁰.

La elevada concentración de la propiedad tiene consecuencias en la producción de alimentos, pues esta es realizada principalmente en unidades campesinas que corresponderían en gran proporción con UPAs menores a 5 hectáreas. Así, una alta y persistente concentración de la propiedad rural disminuye el potencial productivo en el tiempo de las unidades campesinas que disponen de poca tierra, generando a su vez serios conflictos del suelo por sobreutilización²⁰¹. Este es un problema al que tampoco se le han asignado suficientes recursos del presupuesto público²⁰², como se mostrará más adelante.

Conflictos de uso del suelo: desperdicio del potencial agrícola

El tercer censo nacional agropecuario muestra que Colombia dispone de aproximadamente 43 millones de hectáreas con potencial productivo agropecuario, de los cuales 34 millones (80%) están con uso en pastos. Este macro uso de la tierra rural muestra el alto desperdicio del suelo con potencial agrícola para dedicar a pastos donde se alimenta un hato ganadero que, en gran medida ha servido para sustentar la posesión y apalancar ganancias especulativas²⁰³.

De acuerdo con el CNA, la producción de cultivos transitorios, entre los que se clasifican la mayor parte de alimentos de consumo doméstico (tubérculos, hortalizas y algunas frutas), se localizan en las márgenes de las cordilleras, mientras que en sabanas con altas bondades agroecológicas se tiene un uso principal en pastos para ganadería extensiva.

Los cultivos transitorios han sufrido una caída persistente en el área cultivada, pasando de 2.488.040 hectáreas en 1990 a 1.707.548 hectáreas en 2017, según información reportada en el anuario estadístico

199 Suescún, Carlos y Andrés Fuerte. **La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia**. En: Razón Pública. Mayo 15 de 2017. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia/>.

200 Ídem.

201 Ver: Pinto Carrillo, Augusto César. **Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural**. Bogotá. UPRA. 2018. Disponible en: [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/786/1/DLA-spa-2018-Agricultura_campesinos_y_alimentos_1980_2010.pdf](https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Conflictos_ordenamiento; y, Fajardo, Darío. Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010). Tesis (doctorado). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2018. Disponible en: <a href=)

202 A esto se suman otros factores de abandono estatal como lo revela el más reciente censo nacional agropecuario. De acuerdo con el CNA, 66,7% de las unidades productivas no utiliza sistemas de riego, el 83,6% no tiene maquinaria, el 83,5% no recibe asistencia técnica y el 89,3% no solicitó crédito. Ver: DANE.

Resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014. Op. Cit.

203 Ídem.



del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Lo contrario ha sucedido con cultivos de ciclo permanente en los cuales se ha especializado la producción empresarial, que en 1990 abarcaron un área cultivada de 1.247.370 hectáreas y ya en 2017 cubrieron 2.903.091 hectáreas. Este crecimiento fue jalonado durante este período por la palma de aceite (460 mil hectáreas) y frutales (250 mil hectáreas)²⁰⁴.

Así, de los 43 millones con potencial agropecuario que señala el CNA, apenas 8,4 millones de hectáreas estarían en uso agrícola, esto es, apenas 3,5 millones de hectáreas adicionales en este uso cuando se compara con el Censo de 1960. Este crecimiento, sin embargo, ha estado focalizado en la producción de bienes básicos que entran como insumos en otras actividades agroindustriales (no necesariamente en alimentos) como la palma aceitera o el caucho.

El cambio tecnológico en la agricultura sin duda aumentó los rendimientos y la productividad del suelo. No obstante, esto no ha sido suficiente para garantizar la demanda nacional de alimentos, especialmente con la estrepitosa caída del área cultivada en las décadas de los noventa y primera década del siglo XXI y el aumento considerable de la población: si la población colombiana se multiplicó por tres en el período 1960-2018, en igual período la tierra con uso agrícola apenas se expandió 68%. Varias investigaciones sugieren que estas mayores presiones en materia de alimentos han sido cubiertas con importaciones masivas²⁰⁵.

Importaciones masivas de alimentos

Ante la carencia de una apuesta política por la reforma agraria integral y la exposición desenfrenada de la producción doméstica a la competencia internacional, que se dieron con la aplicación de las reformas estructurales de corte neoliberal en los años noventa y posteriormente con las políticas de libre comercio, en lo corrido del siglo XXI se ha gestado una persistente quiebra de productores campesinos y medianos productores rurales y una consecuente continuidad de la pobreza y la desigualdad. A nivel productivo, las políticas de apertura y de libre comercio han generado la sustitución de la producción agropecuaria doméstica por producción foránea, siendo sostenido el ritmo de crecimiento de las importaciones de

204 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Anuario estadístico del sector agropecuario 2015.**

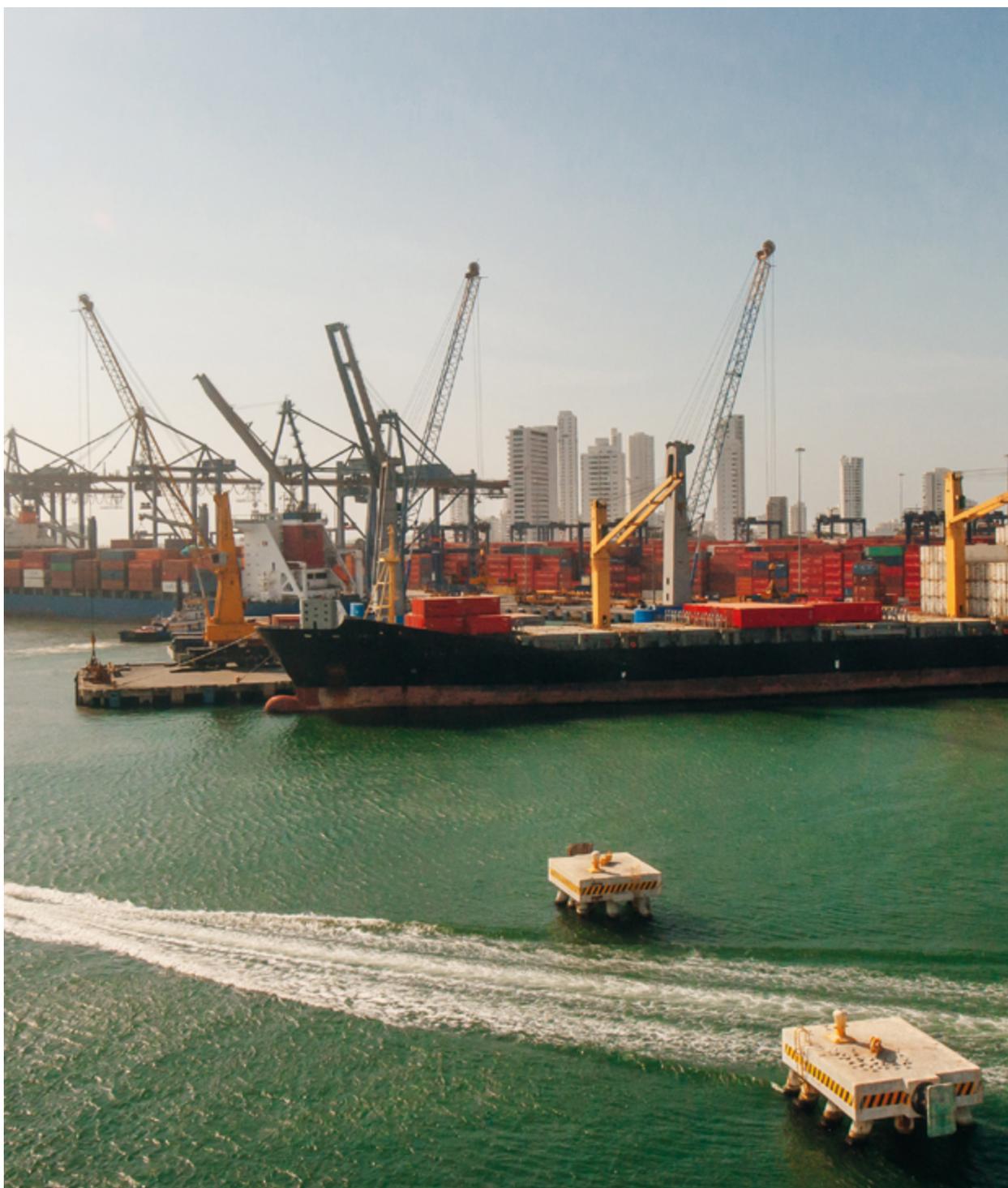
Disponible en: <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/handle/11438/8507>

205 Ver: Fajardo, Darío.

Territorios de la agricultura colombiana. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2009.

alimentos y de otros insumos agropecuarios. El proceso de apertura económica no contó con una política de subsidios para el agro sólida, que garantizara la competitividad y subsistencia de la producción agropecuaria nacional. Aquí es relevante la insuficiente asignación presupuestal para el sector, que se detallará en la siguiente sección.

De acuerdo con la gráfica No. 26, las importaciones de origen agropecuario mostraron un ritmo creciente durante el período 1991-2017. Para 1991 el país importó 1,2 millones de toneladas, volumen que se multiplicaría por diez en 2017 cuando se reportaron 12,7 millones de toneladas de insumos agropecuarios importados.

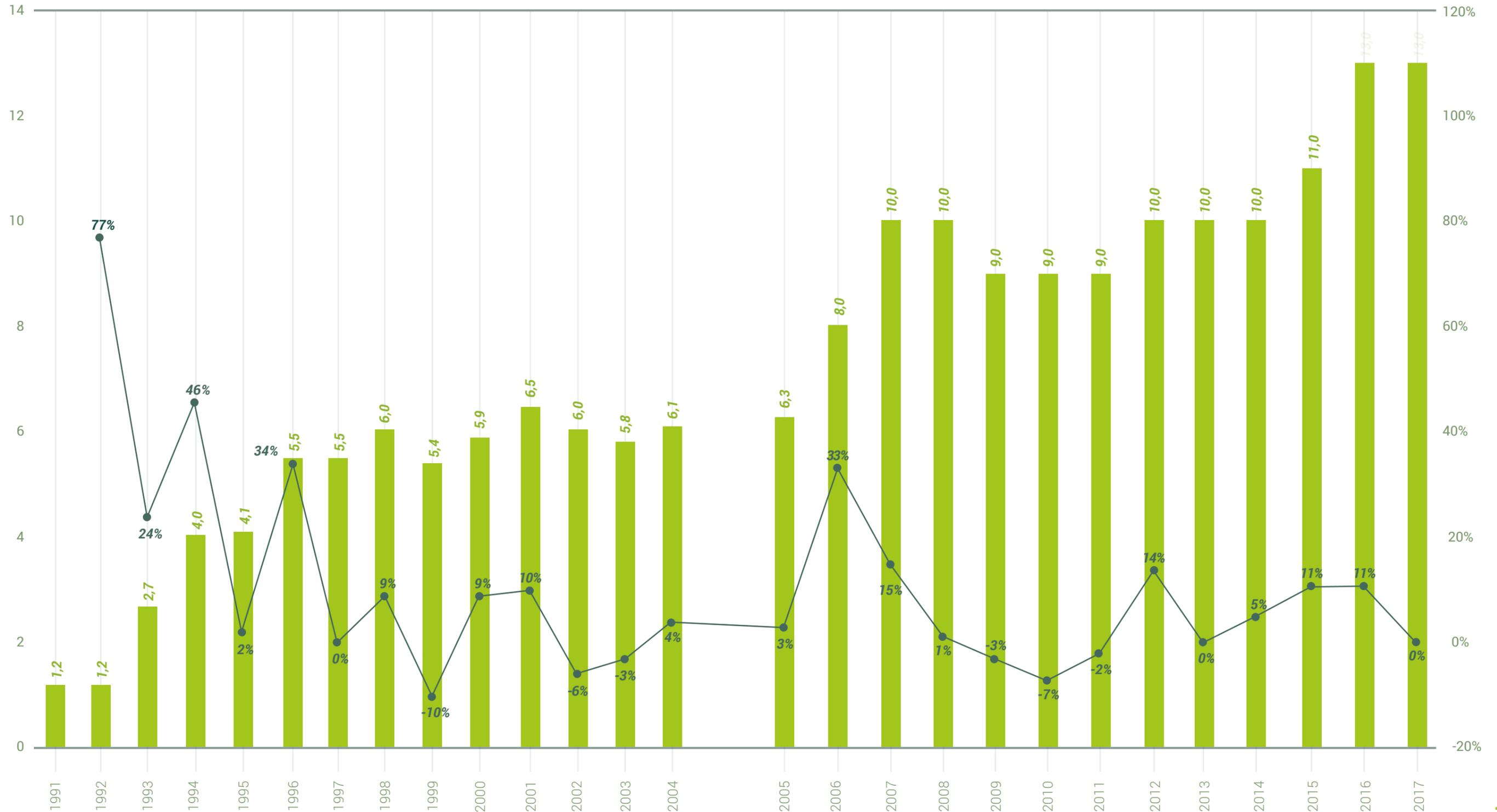




Gráfica 26. Importaciones de insumos agropecuarios (toneladas)²⁰⁶

■ Volumen de importaciones
■ Var. % volumen importado

206 Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en: <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/>





Una política de incentivos desfavorable a la producción de alimentos

Varias investigaciones coinciden en que las economías campesinas, aun en circunstancias adversas por factores como violencia, limitado acceso a tierras y los efectos de la política comercial, es un sector que consigue abastecer la mayor parte de la demanda de alimentos en Colombia²⁰⁷.

A estos factores que limitan la garantía material de los derechos formales de que tratan la constitución y los estándares internacionales relacionados con el DHANA, se le suma otro factor que va a ser analizado con mayor rigor en las líneas posteriores: la existencia de discriminación negativa en la política de incentivos para el desarrollo rural, que reproduce la desigualdad entre formas empresariales y campesinas, afectándose por esa vía la producción potencial de alimentos. Una revisión de la distribución de dos de los principales incentivos para el desarrollo rural, el Incentivo a la Capitalización Rural (en adelante: ICR) y las Líneas Especiales de Crédito (en adelante: LEC), permiten justificar la anterior afirmación.

De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2010 y 2020 (corte al mes de mayo) se habrían asignado 426.727 ICR involucrando un valor aproximado de 1,8 billones de pesos (ver cuadro No. 4).

Si bien la mayor parte de los recursos se destinan a pequeños y medianos productores, estos recursos en promedio resultan muy inferiores cuando se comparan con los recursos dados a proyectos de grandes productores. Si en promedio el valor pagado por ICR en un proyecto de gran productor es de \$266,5 millones, para un pequeño productor es de apenas \$3 millones.

207 Para mayores detalles ver: Forero, Jaime. **El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad**. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2010; y, Fajardo, Darío. **Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010)**. Op. Cit.

Cuadro 4. Incentivo a la Capitalización Rural pagados 2010-2020.
Cifras en millones de pesos)²⁰⁸

Tipo de productor	Nro. de ICR pagados (A)	Valor proyecto (B)	Valor Crédito (C)	Valor Pagado (D)	Valor promedio pagado (D/A)	Grado de endeudamiento (C/B)	% de cobertura el crédito (D/C)
Grandes productores	287	363.232	212.394	76.477	266.5	58%	36%
Medianos productores	20.264	3.263.548	1.972.823	498.689	24.6	60%	25%
Pequeños productores	406.176	3.629.779	2.926.108	1.229.874	3.0	81%	42%
Total	426.727	7.256.559	5.111.325	1.805.040	4.2	70%	35%

De acuerdo con este cuadro, una de las herramientas principales de la política de fomento como es el ICR, muestra una alta desigualdad en la distribución por tipo de productor²⁰⁹. Si bien la mayor parte de los recursos se destinan a pequeños y medianos productores, estos recursos en promedio resultan muy inferiores cuando se comparan con los recursos dados a proyectos de grandes productores. Si en promedio el valor pagado por ICR en un proyecto de gran productor es de \$266,5 millones, para un pequeño productor es de apenas \$3 millones. Así, el ICR para un proyecto de gran productor es 90 veces superior al ICR de un proyecto de pequeño productor.

Esta desigualdad se agrava cuando se analiza el grado de apalancamiento bancario de los proyectos. Si en promedio el valor de un proyecto de gran productor es cubierto en 58% con recursos de crédito, en el caso de un pequeño productor es de 80%. Desbalance de endeudamiento que no se cubre con el subsidio a pesar de ser mayor en los pequeños (42%) que en los grandes productores (36%).

208 Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a solicitud de información bajo radicado 20201000133341 del 13 de julio de 2020.**

209 Para mayores detalles de la clasificación de los productores según tamaño de activos y su proporción invertida en el sector agropecuario, se recomienda consultar: FINAGRO. **Manual de servicios FINAGRO.** Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/node/basic-page/files/credito.pdf>



Situación similar sucede con el programa de LEC, el cual también hace parte de los principales incentivos a la producción agropecuaria.

De acuerdo con el cuadro No. 5, el valor promedio del subsidio para un proyecto de un gran productor es aproximadamente cuarenta veces el valor promedio para un pequeño productor.

 **Cuadro 5.** Línea Especial de Crédito Agropecuario 2016-2020. Cifras en millones de pesos²¹⁰

Tipo de productor	Cantidad (A)	Valor crédito (B)	Valor subsidio (C)	Valor inversión (D)	Valor promedio del subsidio (C/A)	% subsidio en crédito (C/B)
Grandes productores	807	469.483	33.163	594.520	41.0	7%
Medianos productores	15.738	1.467.896	136.735	2.301.583	8.6	9%
Pequeños productores	123.465	1.254.129	148.339	1.431.171	1.2	12%
Total	140.010	3.191.508	318.237	4.327.274	2.2	10%

Como lo señalan algunos autores, si bien el diseño de la política pública a partir de incentivos por la demanda de los productores, a nivel internacional ha demostrado tener características de regresividad, la apuesta por un diseño alternativo basado en la provisión equitativa de bienes públicos no ha sido plenamente considerada en el caso colombiano²¹¹.

Por otro lado, la discriminación negativa en la política de incentivos vigente podría ser reducida mediante la asignación de un mayor porcentaje de reconocimiento para pequeños productores (tanto en el ICR como en el LEC), de tal manera que se disminuya la desigualdad en la distribución de los recursos. No obstante, esta no ha sido una forma atendida por la institucionalidad, siendo reproducidos sesgos de política en demérito de los intereses de la producción campesina y por tanto de la producción de alimentos.

210 Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a solicitud de información bajo radicado 20201000133341 del 13 de julio de 2020.**

211 Ver: Berry, Albert. **Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI.** Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2017.

LA ALIMENTACIÓN EN EL PLAN DE GOBIERNO ACTUAL

Los Planes Nacionales de Desarrollo son considerados la carta de navegación de las políticas públicas para cada periodo de gobierno. El actual PND titulado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022) incluye un capítulo titulado “Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos”, dentro del llamado “Pacto por la equidad”. Aunque en el documento se reconocen los avances internacionales en el derecho a la alimentación, el PND utiliza el enfoque de la “Seguridad alimentaria y nutricional”²¹².

A pesar del enfoque adoptado de seguridad alimentaria, entre los objetivos del PND se incluye el de “incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana”²¹³. Este objetivo va en línea con el diagnóstico de ineficiencias en el uso del suelo rural, que afecta la disponibilidad de alimentos. En cuanto a presupuesto, a ese objetivo se le asignan \$192 mil millones para los cuatro años de vigencia del Plan, es decir, \$48 mil millones anuales. Esta es una cifra ínfima, considerando que el presupuesto total para todos los pactos y programas del PND es de \$1.096 billones. Es decir, al objetivo de incrementar la producción de alimentos le corresponderían el 0,02% de los recursos totales²¹⁴, como se indica en el cuadro No. 6.

Por supuesto, en la Alianza por la seguridad alimentaria del PND está articulada la estrategia general de desarrollo rural, en particular, al ordenamiento social, rural, y productivo agropecuario, que hace parte a su vez del “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad” y al capítulo “Campo con progreso”. A ese capítulo le corresponden \$12 billones.

212 DNP. **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.** Bogotá. 2019. Tl. p: 348. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>

213 *Ibidem*. p: 316.

214 DNP. **Plan Plurianual de Inversiones del PND 2018-2022.** Bogotá. 2019



Cuadro 6. Presupuestos en el PND relacionados con el agro y la alimentación²¹⁵

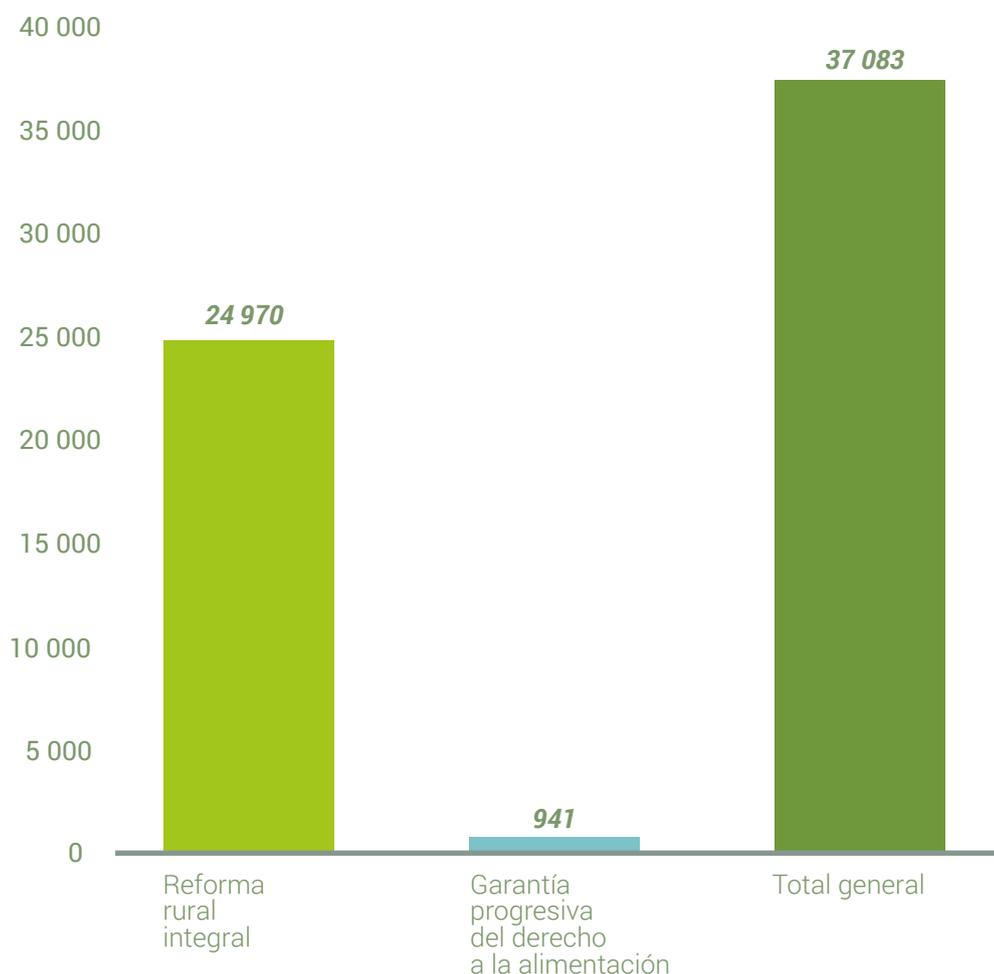
215 Elaboración propia con base en: DNP. **Plan Plurianual de Inversiones del PND 2018-2022.** Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PPI-2018-2022-PND.pdf>

Pacto/Línea	Monto (miles de millones de pesos)	Porcentaje
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	12.054	1,10%
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	192	0,02%
Total general	1.096.000	

En cumplimiento del Acuerdo de Paz, el PND incluye un presupuesto diferenciado para la implementación, denominado Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Ese presupuesto asciende en total a \$37 billones para los cuatro años de vigencia del PND. Organizado a partir de los puntos del Acuerdo, al primer punto sobre Reforma Rural Integral le corresponden \$24,9 billones, el 67,3% (ver gráfica No. 27) De allí se destaca un punto específico para la “Garantía progresiva del derecho a la alimentación”, por \$941 millones, apenas el 2,5% de los recursos totales para el Acuerdo. A pesar de que es positivo que se especifiquen los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, estos no constituyen recursos adicionales, en el sentido de que hacen parte del total de \$1.096 billones que cuesta el PND del Gobierno Duque.

En cumplimiento del Acuerdo de Paz, el PND incluye un presupuesto diferenciado para la implementación, denominado Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.

Gráfica 27. Plan Plurianual de Inversiones Para la Paz y presupuesto para el derecho a la alimentación²¹⁶



216 Elaboración propia con base en: DNP. **Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.** Bogotá. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-la-Construccion-de-Paz/Construccion-de-paz.aspx>

Las inversiones del PND son indicativas, por lo tanto, se requiere la aprobación anual de una Ley sobre el Presupuesto General de la Nación (en adelante: PGN), la cual determina específicamente los recursos destinados a cada sector y entidad del Estado. En la propuesta presentada por el Gobierno para aprobación del Congreso que tendría vigencia en el año 2021, el presupuesto total es de \$313,9 billones. El presupuesto para la alimentación no está discriminado con claridad. De una parte, se encuentran los recursos del Plan de Alimentación Escolar (en adelante: PAE) por \$1,2 billones, los cuales corresponden al presupuesto del sector Educación. De otra parte, están los recursos de la Red de Seguridad Alimentaria y los recursos de alimentación dentro de la atención de la población víctima. Por último, están los recursos del sector de Agricultura y Desarrollo Rural.



Dentro de este último sector, no aparece un rubro específicamente relacionado con el DHANA. Las principales inversiones programadas para el 2021 en este sector ascienden a \$1,2 billones, el 2,2% del total, y estaban destinadas principalmente a los programas de restitución de tierras, ordenamiento social de la propiedad de la tierra, alianzas productivas, prevención y control de plagas, financiamiento agropecuario, campo emprende, distritos de adecuación de tierras, cadenas productivas, generación de ingresos a los productores rurales y el Catastro Multipropósito.

El presupuesto del sector agropecuario y el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas

Como reconoce el Ministerio de Agricultura en un oficio enviado al Congreso de la República, "(...) no existe un presupuesto específico para seguridad alimentaria" en ese Ministerio, sino que "a través de los recursos asignados a los programas, se desprenden proyectos que contribuyen para que (sic.) los productores, empresarios y toda la cadena que interviene en la producción agropecuaria, tengan las condiciones necesarias para la producción agropecuaria (...)"²¹⁷. Por lo anterior, se hace necesario elaborar un análisis detallado del presupuesto del sector agropecuario, para determinar en qué medida contribuye a la garantía del DHANA, lo cual se presenta en la siguiente sección.

En lo que va del Siglo XXI, el presupuesto del sector agropecuario tuvo un crecimiento permanente hasta los años 2013 y 2015 (ver gráfica No. 28). A partir de entonces los recursos se han venido recortando. En el año 2000 el presupuesto del agro era cercano a los \$500 mil millones y en el 2013 llegó a \$3,7 billones, en 13 años se multiplicó por siete. En el 2015 llegó al valor máximo, \$3,8 billones, mientras en el 2020 se ubicó en \$2 billones, es decir, en cinco años se recortó un 53%. Como porcentaje del presupuesto total, el comportamiento del sector agropecuario es similar, aunque la caída en los últimos años es más profunda. En los últimos 20 años el presupuesto de este sector ha oscilado entre el 0,8% y el 2,6%.

217 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta a derecho de petición remitida por el MADR al congresista Wilson Arias Castillo** (Radicado: 20201000133341). 2020.

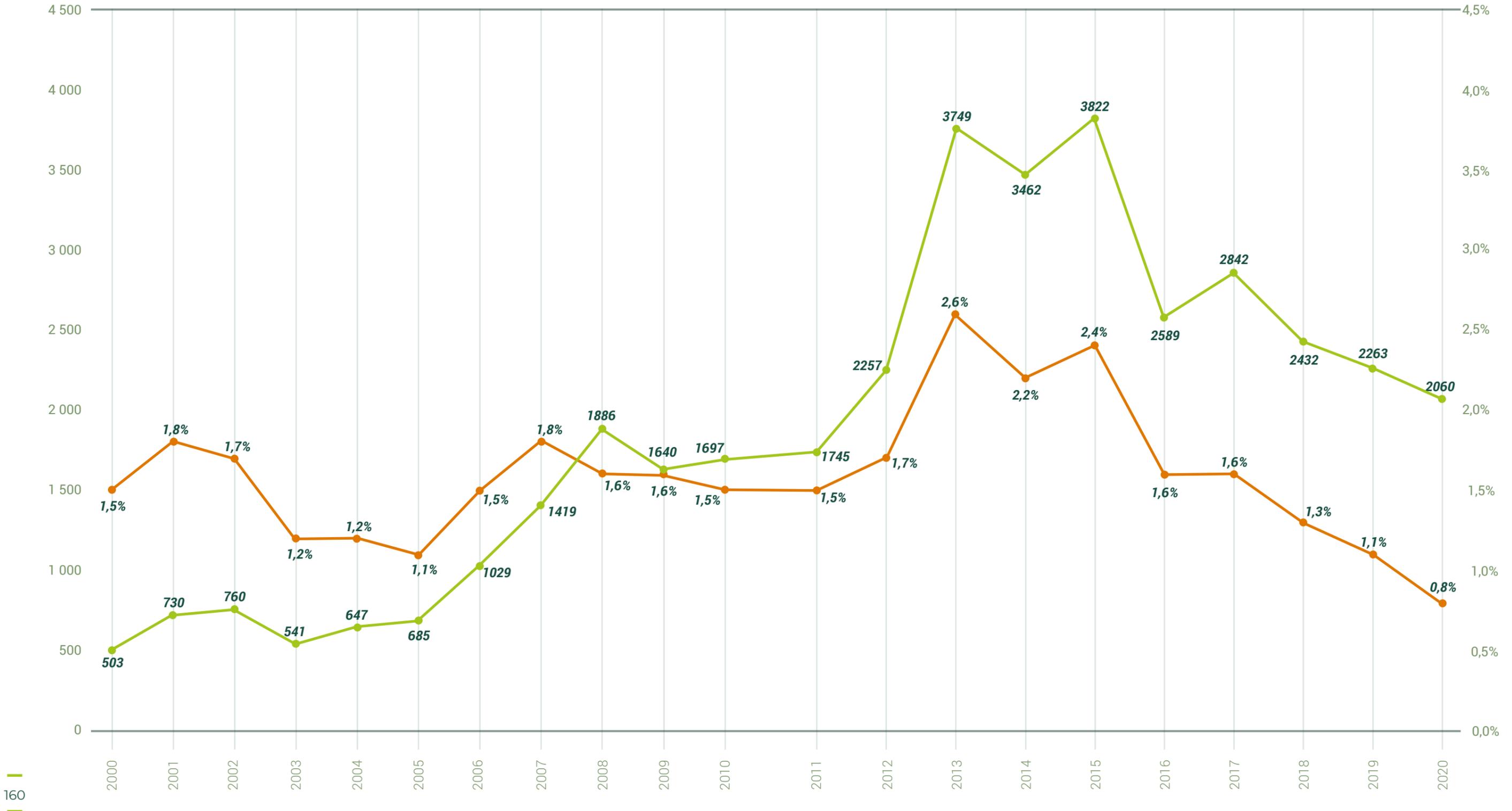




Gráfica 28. Apropriaciones sector agropecuario 2000 – 2020. Miles de millones de pesos y porcentaje del presupuesto total (sin deuda)²¹⁸

■ Presupuesto miles de millones
■ Porcentaje

218 Elaboración propia con base en: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Leyes de Presupuesto General de la Nación.** Bogotá. Disponible en: <http://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs>





Es importante señalar que los años pico del presupuesto para el agro coinciden con los paros agrarios que sucedieron en Colombia en los años 2013 y 2014, en los cuales se logró presionar acuerdos para que el Estado apoyara el sector.

La revisión del presupuesto de los últimos 20 años (excluyendo el pago de deuda) permite otros análisis. En ese periodo, los recursos asignados al agro alcanzan \$38,7 billones. En comparación, el presupuesto de Defensa y Policía fue de \$431 billones, es decir, 11 veces más que el agro. El agro ha recibido apenas el 1,6% del total de recursos de las últimas dos décadas²¹⁹.

Es claro que el sector agropecuario no ha sido una prioridad en lo presupuestal en Colombia, como se concluye de las cifras ya presentadas. Teniendo esto en consideración, la siguiente pregunta es en qué medida esos recursos, escasos en comparación con los de otros sectores, han fomentado la producción de alimentos y la garantía del DHANA. La revisión de los proyectos de inversión del sector en los últimos diez años arroja resultados llamativos²²⁰.

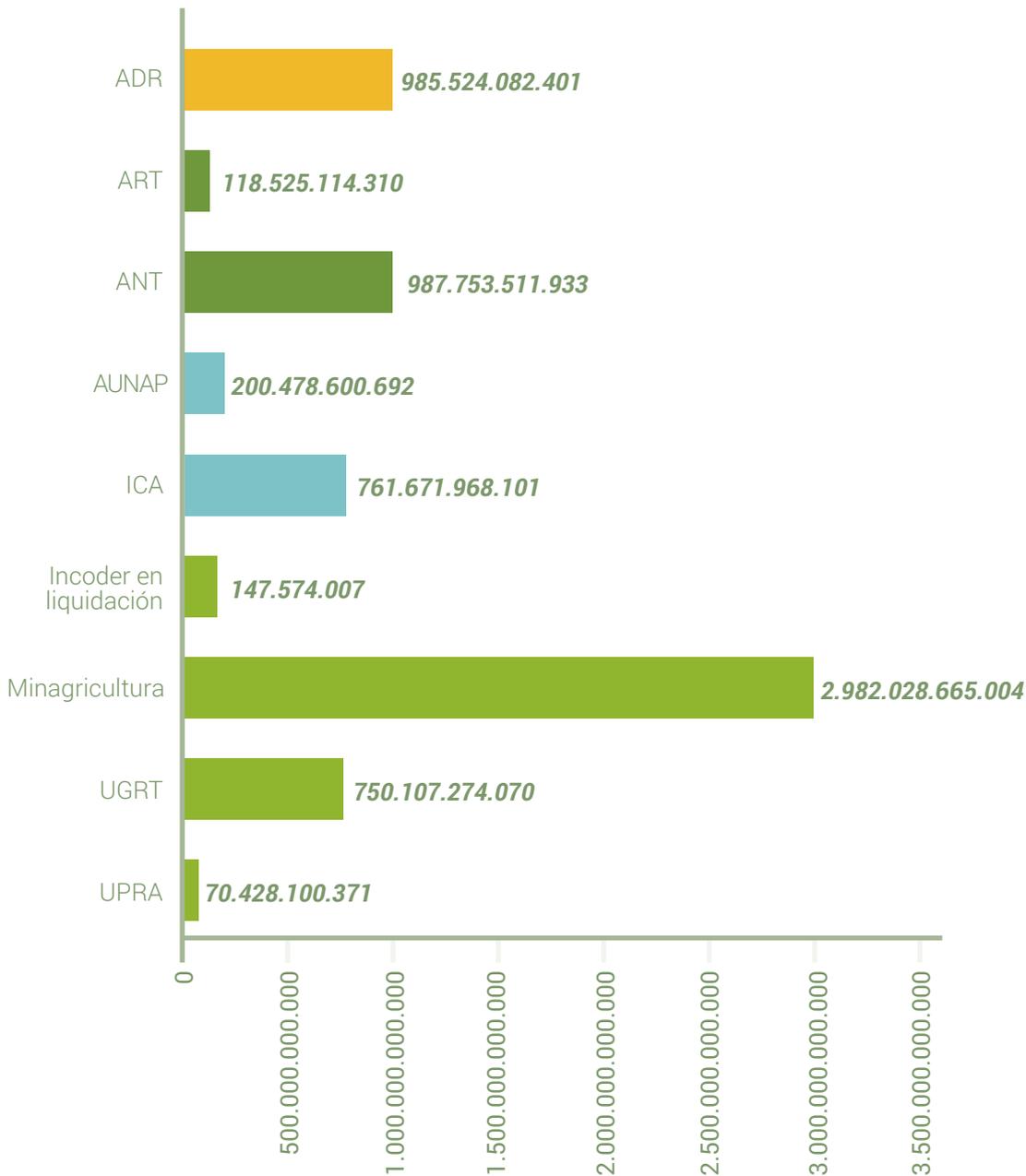
En primer término, es interesante cómo se concentran los recursos en el Ministerio de Agricultura, a pesar de la creación de diferentes “Agencias” en los años recientes, adscritas al Ministerio y encargadas de ejecutar las políticas (ver gráfica No. 29). Desde el 2017, en el que se registran recursos asignados a proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural (en adelante: ADR), la Agencia Nacional de Tierras (en adelante: ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio (en adelante: ART), el 43,5% de los recursos se le entregaron al Ministerio, mientras a las ANT y ADR les correspondió un monto cercano al 14% a cada una.

Es claro que el sector agropecuario no ha sido una prioridad en lo presupuestal en Colombia, como se concluye de las cifras ya presentadas. Teniendo esto en consideración, la siguiente pregunta es en qué medida esos recursos, escasos en comparación con los de otros sectores, han fomentado la producción de alimentos y la garantía del DHANA.

219 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Ejecución PGN 2020**. Bogotá. Disponible en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrlnacion/bitcoraeconomica

220 Esta revisión se hace a partir de: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta a derecho de petición remitida por el MADR al congresista Wilson Arias Castillo** Op. Cit. La dispersión y falta de continuidad en los proyectos de inversión dificulta un análisis más sistemático del manejo de los recursos.

Gráfica 29. Recursos de proyectos según entidad. 2017 - 2020²²¹



En cuanto a los programas en concreto, el que ha recibido la mayor cantidad de recursos ha sido Agro Ingreso Seguro (en adelante: AIS). Entre 2010 y 2015, a ese programa se le asignaron \$2,4 billones. En el 2010 a este programa se le asignó el 41% del total de los programas (ver cuadro No. 7). Es importante recordar que las denuncias más graves sobre irregularidades en el manejo de AIS se habían hecho años antes, durante el Gobierno Uribe, lo cual sugiere que la concentración de recursos en este programa años atrás debió ser aun mayor.

221 Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta a derecho de petición remitida por el MADR al congresista Wilson Arias Castillo.** Op. Cit.



Cuadro 7. Recursos del Programa Agro Ingreso Seguro y total de proyectos del sector agropecuario. 2010 – 2015²²²

Año	Total general	Recursos AIS	Porcentajes
2010	1.504.278	613.494	40,8%
2012	2.000.593	708.838	35,4%
2013	2.416.811	697.593	28,9%
2014	1.626.472	379.203	23,3%
2015	3.812.699	38.910	1,0%

Es importante recordar que por los manejos de AIS el Ministro de Agricultura de la época, Andrés Felipe Arias, fue condenado penalmente. La Corte Suprema estableció que los contratos firmados por el Ministerio “permitieron que de manera injustificada particulares se apropiaran de dineros del Estado destinados a la política estatal Agro Ingreso Seguro”. Los beneficiarios del programa presentaron como proyectos separados lo que en verdad correspondía a un “fraccionamiento artificial” de sus predios. Personas naturales y jurídicas accedieron dos o más veces a programas de riego, en contra de lo permitido por la Ley. Además, lograron la financiación de proyectos calificados inicialmente como inviables por una instancia no prevista. De esa apropiación indebida de recursos públicos se beneficiaron familias poderosas y empresas agroindustriales²²³.

Con tales antecedentes, es preocupante que el programa al que el Estado colombiano le haya asignado mayores recursos en los últimos años sea justo AIS. El programa fue creado, supuestamente, para preparar al sector agropecuario de cara a la apertura económica y la firma de Tratados de Libre Comercio. Es decir que AIS es también responsable de las importaciones masivas de alimentos y el deterioro de la balanza comercial.

La comparación de los recursos de AIS con los de otros programas es desproporcionada. Por ejemplo, a la titulación de baldíos se le asignaron \$73mil millones entre 2010 y 2015, el 3% de lo destinado a AIS en el mismo periodo.

222 Elaboración propia con base en: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta a derecho de petición remitida por el MADR al congresista Wilson Arias Castillo.** Op. Cit.

223 Corte Suprema de Justicia. **Sentencia. SP9225-2014.** Bogotá. 2014. p: 6 Disponible en: https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia_sala_de_casacion_penal_e_no_sp9225-2014_de_2014.aspx#/

Después de AIS, el proyecto más destacado es el “Programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional”, que busca mejorar la capacidad financiera de los productores agropecuarios. En 2015 se le asignaron \$651 mil millones. En 2019, a un programa similar, de estrategias para la inclusión financiera, se le dio \$248 mil millones. Este tipo de programas de productos financieros tampoco está directamente relacionado con la producción de alimentos. Le sigue el proyecto “Generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional”, al cual se le asignaron \$460 mil millones en 2015 y \$362 mil millones en 2015. Al decir del Ministerio, este programa está dirigido específicamente a pequeños productores.

Se destacan también programas para el fomento de las llamadas “Alianzas productivas”, que en 2015 recibió \$269 mil millones y en 2017 otros \$159 mil millones. Y los programas de ICR y LEC, a los que les correspondieron \$444 mil millones entre 2016 y 2018, los años en los que ya no aparecen recursos asignados a AIS. El sesgo hacia los grandes productores de estos programas ya se detalló en la sección anterior.

Por último, los créditos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (en adelante: FINAGRO) tienen un comportamiento similar al de programas de inversión como ICR y LEC: los montos promedio para algunos productos superan ampliamente los de otros. Por ejemplo, entre 2014 y 2020 se otorgaron 1.690 créditos para el cultivo de palma de aceite, con un monto promedio de \$246 millones. La caña de azúcar recibió 1.796, con un promedio de \$435 millones. En cambio, el monto promedio para cultivos de alimentos es mucho menor: para la papa, es de \$12 millones; para el frijol \$6,5 millones; para la yuca \$80 millones de pesos²²⁴.

224 Agronet. **Total crédito agropecuario por producto.** Bogotá. Disponible en: <https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=48#>

La comparación de los recursos de AIS con los de otros programas es desproporcionada. Por ejemplo, a la titulación de baldíos se le asignaron \$73 mil millones entre 2010 y 2015, el 3% de lo destinado a AIS en el mismo periodo.



Conclusiones

Si bien tanto la producción de alimentos como el DHANA pueden tener un desarrollo formal en las normas, existe evidencia de un incumplimiento de la obligación del Estado en tales prerrogativas. Por ejemplo, en normas de rango constitucional se dispone que el Estado debe propender por garantizar el acceso a la propiedad rural de los campesinos y promover la producción de alimentos. Sin embargo, la realidad muestra que Colombia es un país con altos niveles de concentración de la propiedad rural y que las políticas macroeconómicas y de desarrollo rural discriminan de forma negativa contra los intereses de campesinos y pequeños productores.

El artículo hace énfasis en el análisis de distribución de los recursos presupuestales y de distribución de incentivos para el desarrollo rural a tiempo reciente, encontrando que continúan atados a una tradición de políticas públicas que no atienden de manera plena y justa a las garantías de formato de la producción de alimentos y el DHANA, siendo en muchos casos confeso el desconocimiento o inexistencia de tal especificidad en el diseño de las políticas públicas.

Además de los sesgos e inequidades del presupuesto y las políticas públicas para el sector agropecuario, los datos de cobertura de los diferentes servicios confirman la insuficiencia de los recursos del Estado para atender al sector agrícola. Se requiere entonces una reorientación de la política pública y de las inversiones del Estado, que sea más equitativa y favorezca de manera efectiva la producción de alimentos y la protección e impulso de las economías campesinas.

Además de los sesgos e inequidades del presupuesto y las políticas públicas para el sector agropecuario, los datos de cobertura de los diferentes servicios confirman la insuficiencia de los recursos del Estado para atender al sector agrícola.







Capítulo 5

El programa de alimentación escolar en Colombia: el desafío de alcanzar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la perspectiva de los ambientes escolares alimentarios saludables²²⁵

Introducción

La alimentación y nutrición adecuadas son garantías efectivas de una vida digna. El hambre y la malnutrición representan un costo humano que es imposible desconocer y, por ello, todos los esfuerzos para combatirlas deben integrar un enfoque claro de Derechos Humanos. Esto implica que la alimentación no puede concebirse de manera restrictiva como dirigida a suplir necesidades nutricionales

²²⁵ Autora: Carolina Carvajal Castro. Socióloga. Magister (c) en Estudios Sociales Agrarios. Investigadora en FIAN Colombia. investigacion2@fiancolombia.org. Agradezco de manera especial a las personas del equipo de FIAN Colombia por sus contribuciones. Este análisis sobre el PAE no profundiza sobre los ajustes que tuvo el Programa a propósito de la crisis de salud pública generada por el COVID – 19. Más bien, pretende contribuir a la reflexión sobre los mínimos que deberían contener los programas de alimentación, desde la comprensión de los ambientes escolares alimentarios saludables, tanto en situaciones de “normalidad” como en eventuales situaciones de crisis. Para ampliar el análisis del PAE en el contexto de la pandemia, se invita a la lectura del capítulo 9 de este libro.

individuales o colectivas. Tampoco puede ser utilizada como una herramienta para facilitar o mediar otro tipo de metas, en la medida que este enfoque puede conllevar a algún tipo de violencia alimentaria al condicionar el acceso a un alimento al cumplimiento de un comportamiento esperado²²⁶.

Por el contrario, y dado que, como derecho, la alimentación tiene un carácter de interrelación, interdependencia e indivisibilidad con otros derechos, todas las políticas y programas que integren en su seno el tema alimentario deben garantizar el cumplimiento pleno del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA)²²⁷. Esto cobra aún más relevancia al momento de plantear políticas y programas dirigidos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes (en adelante: NNAJ), considerando que, en el caso de niñas y niños, son sujetos de especial protección constitucional y que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás, lo cual implica que el Estado debe brindar una protección reforzada, como desarrollo del principio de interés superior.

Con este horizonte de sentido, y como parte del proceso de identificación y acompañamiento de casos emblemáticos de vulneración al DHANA, desde el 2015 FIAN Colombia viene haciendo un seguimiento riguroso al PAE²²⁸, con el objetivo de evaluar el cumplimiento

226 Para una mejor comprensión de lo que definimos como violencia alimentaria ver el capítulo 14 de este libro.

227 “Desde un abordaje holístico, FIAN ha reconceptualizado el derecho a la alimentación adecuada, como derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (DHANA), con el objetivo de resaltar la importancia del componente nutricional, más allá del enfoque medicalizado y restrictivo que le ha sido dado por la SAN. Así mismo, y reconociendo que este derecho debe interpretarse desde la comprensión de su intrínseca relación con el proceso alimentario y la soberanía alimentaria, la denominación de adecuadas se señala en plural, pues, respondiendo a las necesidades específicas de cada colectivo humano, no hay una sola alimentación y nutrición, sino que éstas se deben corresponder con las especificidades de cada pueblo”. En: Carvajal Castro, Carolina y Juan Carlos Morales González. **Sin tierra, sin alimento y con el espejismo del agua represada: Violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en el caso del Proyecto Hidroeléctrico “El Quimbo”**. FIAN Colombia. Bogotá. 2020. Informe de Consultoría. Sin publicar.

228 Resultado de trabajo, se han adelantado acciones de incidencia ante el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2018); recomendaciones a las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales (2019, 2020); acompañamiento a la formulación de políticas públicas para

El hambre y la malnutrición representan un costo humano que es imposible desconocer y, por ello, todos los esfuerzos para combatirlas deben integrar un enfoque claro de Derechos Humanos. Esto implica que la alimentación no puede concebirse de manera restrictiva como dirigida a suplir necesidades nutricionales individuales o colectivas.



de las obligaciones estatales en materia de derechos, así como de brindar elementos de reflexión crítica que permitan delinear algunas orientaciones de lo que se podría considerar, desde un enfoque de derechos, los mínimos de un programa de alimentación cuyo escenario de construcción e implementación sea el escolar. Esto es de suma trascendencia ya que allí, en el ambiente escolar, transcurre gran parte de la vida de las NNAJ, y por eso es de primordial importancia lo que ahí se haga en materia alimentaria.

Desde esta perspectiva, resaltan dos elementos claves: la alimentación como derecho y los contextos escolares. Es justamente la reflexión sobre su necesaria relación, la que ha llevado a plantear estrategias que se enmarquen en la construcción de *ambientes escolares alimentarios saludables*, como la posibilidad de que los escenarios escolares en efecto sean espacios donde se concrete esa interrelación y se alcancen los derechos esenciales de NNAJ.

Así pues, considerando estos antecedentes y desde la experiencia de trabajo de FIAN Colombia, el presente artículo contiene un análisis crítico del PAE, precisando elementos que consideramos constitutivos de violaciones del DHANA de NNAJ²²⁹. A partir de estos hallazgos, y desde la voz de los territorios, recogida en diferentes acercamientos a campo, se delinearán algunas recomendaciones para incorporar el enfoque de derechos, particularmente el del DHANA y los derechos que le son conexos, en programas de alimentación escolar, adelantando también una reflexión sobre los *ambientes escolares alimentarios saludables*, dentro de los cuales dichos programas deberían enmarcarse como una clara estrategia para garantizar derechos²³⁰.

promover ambientes alimentarios saludables (2019, 2020); desarrollo de campañas comunicativas y participación en paneles de personas expertas (2018, 2019) y publicaciones especializadas: Rodríguez, Andrea, et al. **Estudio preliminar sobre el PAE en Colombia desde una perspectiva crítica**. En: Perspectivas sobre el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. FIAN Colombia. Bogotá. 2018. A lo largo del escrito se denominará al Programa de Alimentación Escolar como PAE o el Programa, siendo en este caso, sinónimos.

229 Por supuesto, la identificación de estas violaciones, de ninguna manera desconoce los esfuerzos que han adelantado algunas entidades territoriales y colegios por tratar de que el Programa en efecto funcione de la mejor manera, implementando estrategias que avanzan en el reconocimiento de la alimentación como derecho. La generalización obedece a que son situaciones encontradas en su mayoría y en términos metodológicos, su identificación permite avanzar hacia propuestas de cómo superar dichas situaciones.

230 La información aquí contenida corresponde a un análisis que utilizó técnicas de revisión de fuentes secundarias, estadísticas y documentos e instrumentos oficiales publicados por organismos internacionales y entidades del Estado, así como algunas notas de campo y de entrevistas realizadas por el Equipo de FIAN Colombia entre el 2016 y el 2020.

El presente artículo contiene un análisis crítico del PAE, precisando elementos que consideramos constitutivos de violaciones del DHANA de NNAJ.

Un análisis crítico del programa de alimentación escolar desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas

Contexto

El PAE es un Programa del Gobierno colombiano, a cargo del Ministerio de Educación Nacional (en adelante: MEN) y de municipios y gobernaciones, que busca: “suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables”²³¹.

De acuerdo con cifras oficiales, para el 2019, la matrícula nacional fue de 10.036.440 estudiantes. El 9,9% se encontraban en el nivel de preescolar, el 43,1% en básica primaria y el 47,1% en básica secundaria y media. Así mismo, el sector oficial reportó una participación del 80,4%, mientras que el sector no oficial, reportó el restante 19,6%. Del total del estudiantado matriculado en el sector oficial, el 96,9% asistió a sedes educativas de carácter público y el 3,1% a sedes educativas de carácter privado (por contratación)²³². Del total de niñas, niños y adolescentes escolarizados, 5.606.396 son *atendidos* con el PAE²³³.

Aun cuando estamos hablando de más del 50% de la población escolar, durante los últimos años, las noticias en torno al PAE no se han centrado en reportar el alcance de sus objetivos²³⁴. Por el contrario, semana a semana, lo que se ha evidenciado es una serie de irregularidades y hechos de corrupción que, sumados a la falta de un enfoque claro que incorpore garantías de cumplimiento del DHANA, han provocado situaciones de violación de ese derecho a cientos de NNAJ.

También vale la pena resaltar que, con el cambio de Gobierno nacional, el asunto tomaba relevancia, por lo menos mediática, y días después de asumir su mandato, el señor Iván Duque Márquez ya anunciaba transformaciones para el PAE: de nuevo y como siempre,

231 Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 29452, 2017**. Bogotá. 2017. Artículo 2. Numeral 1.1. p: 2

232 DANE. **Boletín Técnico de Educación Formal (EDUC)**. Bogotá. 2020. p: 3. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/boL_EDUC_19.pdf

233 Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Cobertura y Equidad. Subdirección de Permanencia. Programa de Alimentación Escolar. **Informes Operación PAE. Periodo enero – diciembre 2019**. Bogotá. 2019. p: 3 Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/ETC/357467:Informes-Operacion-PAE>

234 Para mayor información, FIAN Colombia cuenta con una matriz de seguimiento de medios, identificando noticias relacionadas con el PAE, y que se encuentran clasificadas por nivel territorial, fuente y medio de publicación y análisis de vulneración de derechos.



la alimentación escolar al debate público. El 19 de septiembre de 2018, tal como lo había anunciado durante su campaña, el presidente dio a conocer una serie de medidas con las que pretendía el fortalecimiento y renovación del PAE, buscando implementar soluciones a las graves dificultades que afrontaba el Programa. Dicha reestructuración sería coordinada entre 15 entidades²³⁵, con cinco ejes de trabajo fundamental: Financiamiento, Calidad, Transparencia, Gestión territorial y Cobertura.

Dentro de las metas propuestas en este esquema²³⁶, los mayores esfuerzos se concentran en atender algunas de las problemáticas que ha presentado el Programa, sobre todo en términos de corrupción, pero manteniendo su enfoque de permanencia y retención escolar y su carácter asistencialista, desconociendo la realización plena del DHANA en NNA. Como novedad, se plantea la pretensión de involucrar las economías locales en la implementación de las diferentes modalidades.

Así pues, uno de los temas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018 – 2022*²³⁷, fue la creación de una nueva entidad que se encargaría de administrar el Programa. La idea de entregar el manejo del PAE a una entidad exclusivamente dedicada a ello, es algo que ya se venía planteando desde el Gobierno anterior, siendo una fórmula que se ha aplicado en otros países y que ahora se quiere probar en Colombia.

En cumplimiento de la ley, mediante el Decreto 218 de 2020 se crea y se establece la estructura de la *Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender*, una entidad con autonomía administrativa y personería jurídica propia, adscrita al Ministerio de Educación Nacional. Como objeto principal tiene el de “*fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar*”, teniendo como objetivos específicos: i) fortalecer los esquemas de financiación del Programa; ii) definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del PAE; iii) ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización; iv) garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar; y, v) proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia²³⁸.

235 Estas entidades son: Ministerios de Educación, Hacienda, Salud, Industria y Comercio y Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, SENA, Colombia Compra Eficiente, INVIMA, Superintendencia de Industria y Comercio, Secretarías de Educación de todo el país, Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, Federación Nacional de Departamentos, ASOCAPITALES y Federación Colombiana de Municipios.

236 Para mayor información, consultar: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-377685.html>

237 DNP. **Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018 – 2022**. Op. Cit. Tl. p. 43.

238 Ministerio de Educación Nacional. **Decreto 218, 2020**. Bogotá. 2020.

Con dicha Unidad se modifica la arquitectura institucional, manteniendo el enfoque en la problemática financiera, de contratación, de inocuidad y de focalización, y será el tiempo el que diga si en verdad contribuyó de manera radical y efectiva con estrategias que superen la mirada asistencialista del actual esquema de funcionamiento, garantizando el cumplimiento de los derechos de NNAJ. De igual forma, la Unidad tiene el reto de lograr una verdadera articulación con los entes territoriales, siendo una de las problemáticas que más han sentido las directivas docentes, madres, padres de familia y estudiantes en los territorios²³⁹.

239 Notas de campo. Equipo FIAN Colombia. Mayo de 2018.

Con el objetivo de alcanzar un verdadero enfoque de derechos, es de esperar que en el desarrollo de la política de alimentación escolar se logre una amplia participación de los diferentes sectores involucrados y sin que se presente la interferencia de sectores poderosos. Igualmente, se presenta el reto de evitar que esta nueva institucionalidad se convierta en un ente meramente burocrático, botín de la corrupción, o plataforma para intereses políticos o corporativos particulares, sin llegar a resolver ninguno de los problemas de fondo del Programa, perpetuando los abusos y violaciones de derechos contra NNAJ. Será objeto de futuras reflexiones analizar los avances de la Unidad en este sentido.

Elementos de análisis crítico

Sobre el objetivo

En el 2018 hubo un cambio de reglamentación de los lineamientos técnicos para la operación del Programa, entrando en vigencia a partir del 1 de febrero, la Resolución 29452 expedida el 29 de diciembre de 2017, y que derogó la Resolución 16432, que hasta ese momento había reglamentado el Programa.

Como primer elemento, es importante señalar el cambio de objetivo que hubo entre la Resolución 16432 y la Resolución 29452 (ver cuadro No. 8)



Cuadro 8. Cambio de objetivo en el PAE entre las resoluciones 16432 y 29452

Resolución 16432	Resolución 29452
El objetivo general del PAE es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario ²⁴⁰ .	El objetivo general del PAE es suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables ²⁴¹ .

Aunque ambos objetivos contienen básicamente los mismos elementos, entre una proposición y otra hay cambios de foco. Antes, la centralidad estaba en contribuir a la permanencia en la escuela y al fomento de hábitos alimentarios saludables, donde el complemento alimentario era un medio. Ahora, con la propuesta vigente, el medio se convirtió en el objetivo; es decir, que lo que se busca es proporcionar una ración alimentaria. Dicha entrega de raciones ha acentuado el enfoque asistencialista que aleja aún más al Programa de una propuesta clara de garantía progresiva del DHANA y del derecho a la salud y a la educación de NNAJ.

Desde una perspectiva de derechos, la materialización de la alimentación y de la salud, debería ser el eje central del diseño de cualquier programa gubernamental orientado a la alimentación escolar. Ante la magnitud de la problemática alimentaria en Colombia, el Gobierno nacional tendría que generar políticas públicas buscando reconocer al PAE como un programa que garantice una alimentación y nutrición adecuadas, suficientes y universales para NNAJ en edad escolar, contribuyendo a su desarrollo físico, social, mental y cultural y a la realización plena de sus derechos, en lugar de asumirlo solo como un programa de suministro de una ración que, como se verá, desafortunadamente también ha dejado mucho que desear.

240 Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 16432, 2015**. Bogotá. 2015. Artículo 1. Numeral 1.1. p: 2

241 Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 29452, 2017**. Op. Cit. Artículo 2. Numeral 1.1. p: 2

Sobre la ración

El PAE brinda a NNAJ un complemento alimentario o ración de alimento que cubre un porcentaje del valor calórico total de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, establecido a partir de las “Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes – RIEN para la población colombiana”, definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 3803 de 2016²⁴². Así, a través de una minuta patrón, se entregan dos modalidades de atención: preparada en sitio o industrializada.

La ración alimentaria del PAE se ha caracterizado por su insuficiencia, baja cobertura, falta de pertinencia cultural e incapacidad de cubrir las necesidades nutricionales de NNAJ. Como si esto no fuera ya suficientemente grave y vergonzoso para nuestro Estado, al considerar la ración industrializada como una opción alimentaria para NNAJ, se permite la entrega de PCUs, los cuales dañan la salud y no se pueden considerar alimentos saludables. Integrar este tipo de comestibles implica desconocer el impacto de su consumo sobre la alimentación, la salud y la dignidad de las personas. La entrega de PCUs en programas como este podría ser considerada una violación del DHANA en la medida que no se cumple con el criterio de alimentación de calidad y libre de sustancias nocivas, adecuada culturalmente, como lo estipula la Observación General N° 12²⁴³.

A este respecto, preocupa evidenciar retrocesos tales como las regulaciones respecto de la modalidad industrializada. En la Resolución 16432 de 2015, se planteaba que dicha modalidad era transitoria, alentando a las Entidades Territoriales a realizar las adecuaciones necesarias con el ánimo de que llegaran a brindar un complemento preparado en sitio y fresco, con todas las ventajas que ello tiene: “Esta modalidad es transitoria mientras la entidad territorial realiza las adecuaciones o mejoras correspondientes en el comedor escolar, con el fin de obtener el concepto sanitario favorable por la autoridad sanitaria competente”²⁴⁴

Esta transitoriedad desaparece en la nueva Resolución y se deja como opción abierta y aceptable, solo desde un sustento técnico: “Adicionalmente, la entidad contratante después de haber realizado

242 Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 3803, 2016.

Bogotá. 2016.

243 CDESC. **Observación**

General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada.

Op. Cit. Párrafo 39.

244 Ministerio de Educación

Nacional. **Resolución**

16432, 2015. Op. Cit.

Artículo 1. Numeral

4.1.1.5.2. Hoja



un análisis técnico, con el soporte respectivo en la reunión de planeación inicial, podrá implementar este tipo de ración dependiendo las condiciones de operación que dificulten proporcionar ración preparada en sitio”²⁴⁵

245 Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 29452, 2017**. Op. Cit. Artículo 2. Numeral 4.1.1.5.2. pp: 11-12

Se puede considerar que este es un retroceso, pues motiva el consumo de productos industrializados y por tanto potencialmente ultraprocesados, contratados mayoritariamente fuera del propio territorio. Con esta posibilidad, las autoridades locales podrán masificar la práctica de entrega de ración industrializada, sin verse en la obligación de realizar mayores esfuerzos presupuestales que permitan priorizar la adecuación de espacios para la entrega de alimentos saludables a las NNAJ en sus territorios.

Entre otros elementos y para que el Programa tenga un verdadero enfoque de derechos, la propuesta es que en las raciones se prohíba la entrega de PCUs, propendiendo por las raciones preparadas en sitio, con alimentos reales y naturales, integrando la disponibilidad y la economía local. Así también, se debe extender la discusión de la disponibilidad alimentaria más allá de los programas, abordando toda la oferta en espacios escolares, (incluyendo las tiendas, kioscos, restaurantes, eventos deportivos, etc.) desde la comprensión e implementación plena de ambientes escolares alimentarios saludables.

Sobre la aceptabilidad

Uno de los problemas centrales que tiene que ver directamente con la elección de la ración industrializada, es el de la inocuidad. En efecto, dentro del paradigma restringido del discurso científico, académico e institucional, la inocuidad está reducida a la ausencia de microorganismos en los productos alimentarios o comestibles. Este reduccionismo deja de lado, favoreciendo a los comestibles industriales frente a los preparados, el asunto del daño a la salud producido por las sustancias incorporadas a los PCUs, tales como preservantes, colorantes, edulcorantes y otros aditivos, que en su mayoría ya han sido puestos en evidencia como nocivos o en relación con procesos de daño a la salud (carcinogénicos por ejemplo).

La aceptabilidad de la alimentación escolar no puede medirse solo en términos de inocuidad e higiene y si bien son condiciones indispensables, no son ni deben ser las únicas a tener en cuenta. Cada alimento distribuido en el marco de una política pública debe contar con la aceptabilidad cultural, satisfacer las necesidades nutricionales y ser adecuados para la salud. El higienismo no puede ser la única manera de controlar la inocuidad; debe construirse una política en la que se reconozca el daño a la salud por la acción de los componentes adicionados, transformados y dispuestos dentro de los PCUs, así como por otros contenidos o ausencias de nutrientes.

Sobre la priorización y la focalización

El modelo de priorización y focalización está generando situaciones de discriminación al interior de los mismos planteles educativos, pues mientras algunos NNAJ reciben la atención, otros no acceden, y no porque no lo necesiten, sino que, por criterios técnicos o limitaciones de cobertura, quedan fuera de la focalización.

De hecho, en el trabajo en campo realizado por FIAN en 6 departamentos del país, se encontraron casos donde el suministro se da intercaladamente, lo cual ha generado que algunos NNAJ solo asistan el día que les corresponde recibir el complemento. Si bien la priorización, focalización y posibilidad de ampliación de la cobertura del Programa está sujeta a criterios de disponibilidad presupuestal, de ninguna manera pueden ser determinantes de la garantía de ningún derecho. Al tener el foco en el alcance progresivo del DHANA, el Programa tendría que ser de cobertura universal para el sector público, con paulatino avance hacia el sector privado, con estándares de nutrición adecuada, pertinencia cultural, brindándose en momentos curriculares y extracurriculares.

Sobre los operadores y adaptación de la dieta

La ausencia de un enfoque de derechos permite que la entrega de alimentos dentro del cual se enmarca el rol de los operadores, quede aislada del proceso alimentario territorial y lleve al desconocimiento de la necesaria adaptación de las dietas dependiendo de las regiones y las poblaciones, así como a la oferta y tradición alimentaria en las diferentes zonas del país.



Se ha podido evidenciar que esta situación ha afectado de manera principal a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas y rai-zales. Ellas han señalado que no tienen la suficiente participación ni en la planeación del Programa y mucho menos en el proceso de implementación, lo cual hace que los alimentos brindados no tengan pertinencia cultural y, por tanto, no sean aceptados, generando así graves procesos de desperdicios de alimentos. Así mismo, aunque se avanza con iniciativas como la consideración de las compras públicas locales, aún falta mucho por transitar para que la economía local realmente participe de manera significativa en el Programa.

Sería de esperar que, ante la extensión de la problemática, el Gobierno nacional llegue a una reglamentación del PAE como política pública con enfoque de derechos humanos, con carácter universal, que respeta y promueve las prácticas alimentarias diversas, prohibiendo la distribución de PCUs y potenciando la agricultura familiar, campesina y comunitaria a través de compras públicas locales.

Sobre la eficacia

No encontramos diagnósticos de base ni estudios de seguimiento que permitan constatar la eficacia del Programa en cuanto a su objetivo de garantizar la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas. Tampoco existen estudios nutricionales, carentes de conflicto de intereses, que permitan determinar el impacto en la salud del consumo de las raciones industrializadas sobre la población infantil, en el marco de programas como este. En igual sentido, no hay estudios que indaguen sobre si existen impactos constatables del Programa en la reducción de las cifras de hambre y malnutrición de las NNAJ.

Al respecto, es importante diseñar una estrategia de seguimiento que incluya indicadores más allá de la ejecución de recursos y que contemplen la salud alimentaria en todas sus dimensiones

Sobre el ejercicio de vigilancia y control

El ejercicio de vigilancia y control del MEN a nivel territorial para el cumplimiento de los lineamientos técnicos, es muy limitado: no cuenta con personal ubicado en los territorios para acompañar y hacer

seguimiento al Programa, y es escasa la transferencia de capacidades, formación y actualización de equipos regionales, desconociendo las características y condiciones sociales, culturales, geográficas, ambientales, económicas y la capacidad institucional en lo local. El MEN realiza la asignación de recursos y acompaña desde el orden nacional su ejecución y seguimiento, con visitas esporádicas a las regiones donde se implementa el Programa. Las personas funcionarias con las cuales se pudo conversar, solicitan un acompañamiento más cercano, con personal que se destine específicamente para hacer el seguimiento y que éste vaya más allá de diligenciar formatos, con el objeto de evaluar los avances del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y, así mismo, acompañar en el diseño de estrategias que respondan a las características específicas de cada ente territorial. Un modelo centralizado y estandarizado desconoce las particularidades locales y profundiza aún más las situaciones de desigualdad.

Sobre la financiación

Al no ser una política de Estado sino de Gobierno, el PAE tiene y ha tenido problemas de financiación. Una mirada integral y de derechos requiere que el Programa sea una política de Estado, lo cual garantizará la estructura y los recursos necesarios para su normal y efectivo funcionamiento. Además, el Programa debería orientarse hacia la universalidad y la dignificación de las personas. Esto último obliga a que se instituyan acciones que enfrenten cualquier práctica discriminatoria o estigmatizadora relacionada con el acceso al y uso del Programa.

Sobre este tema financiero, llama la atención un elemento que no estaba en la anterior Resolución, y que aparece en el Artículo 2, de la Resolución 29452. Por un lado:

“Celebración de un Convenio de Asociación, suscrito entre entidades territoriales y el sector privado, cooperativo, no gubernamental de nivel nacional o internacional, donde la entidad territorial asumirá el rol de ordenador del gasto frente a la ejecución del PAE, de conformidad con el Decreto 092 de 2017 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan²⁴⁶”.

246 Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 29452, 2017**. Op. Cit. Artículo 2. Numeral 2.2. p: 3



Con los presupuestos limitados que tienen algunas entidades territoriales, esta opción abre la puerta a acuerdos entre dichas entidades y el sector empresarial, con una potencial interferencia de la industria, al ser ellos quienes terminen participando en la definición de las estrategias de políticas públicas, proporcionando una parte de los fondos de alimentación o los alimentos como tal. La participación de las industrias mediante sus acciones de “responsabilidad empresarial” no pueden justificar, bajo ninguna óptica, que el Programa o los ambientes escolares sean inundados de PCUs, que es lo que en su mayoría ofertan.

Bajo el discurso de combatir el hambre, se están generando problemas de salud pública a corto y mediano plazo, fácilmente constatables con el aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad infantil de los últimos años. Es deber del Estado proteger a las personas de las acciones de las empresas para evitar abusos y vulneraciones del DHANA, y es derecho de las comunidades emprender acciones de exigibilidad a nivel social, político y jurídico, como ya ocurre en algunos territorios.

Sin duda alguna, los elementos hasta aquí planteados son susceptibles de profundización, complemento y debate. Sin embargo, permiten avanzar hacia reflexiones propositivas que, como se señaló, respondan a los sentires de las personas en los territorios y a la búsqueda de una alimentación que en efecto dignifique sus vidas en los espacios vitales de los ambientes escolares.

Bajo el discurso de contribuir el hambre, se están generando problemas de salud pública a corto y mediano plazo, fácilmente constatables con el aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad infantil de los últimos años.

Mínimos en un programa de alimentación escolar desde la perspectiva de los ambientes alimentarios saludables: una primera aproximación

247 Estudiante, 13 años, hablando del PAE en Cartagena. Notas de campo. Equipo FIAN Colombia. Mayo de 2018

“Un día en una formación, nos avisaron que las mesas escolares se habían cancelado hasta nueva orden y todavía las estamos esperando... pero la verdad, si se tienen que demorar, que se demoren, pero para que brinden algo que nos haga sentir bien”²⁴⁷

Niñas, niños, adolescentes, docentes, madres, padres, personas cuidadoras y funcionarias en todo el país, sueñan con una alimentación escolar que garantice el pleno cumplimiento de sus derechos. A partir de estos sentires, en el presente apartado se retoman algunas propuestas de esos mínimos que de una u otra forma buscan responder a las problemáticas expuestas frente al PAE, pero que a su vez permiten avanzar un poco más allá con postulados concretos para comprender una propuesta integral de ambientes escolares alimentarios saludables. Esto con el fin de emprender acciones comunitarias e institucionales para su promoción e implementación.

A partir del sueño, mínimos para que el PAE dignifique a la vida de las personas

- **La alimentación y nutrición adecuadas son garantías efectivas de una vida digna.** Por ello, el objeto central del Programa debiera sustentarse en ser soporte nutricional a NNAJ en edad escolar, para contribuir a su pleno desarrollo físico, mental, social, cultural y espiritual, en lugar de ser solo un programa estratégico de retención escolar. Esta mirada requiere que el Programa sea una política de Estado, lo cual garantizará la estructura y los recursos necesarios para su normal y efectivo funcionamiento. Además, el Programa tendría que orientarse hacia la universalidad y la dignidad de las personas. Esto último obliga a que se instituyan acciones que enfrenten cualquier práctica discriminatoria o estigmatizadora relacionada con el acceso al y uso del Programa.



- **La alimentación en el aula como derecho y no como estrategia.** Abordar la alimentación escolar desde un enfoque de derechos humanos implica el reconocimiento de su carácter de interrelación, interdependencia e indivisibilidad con otros derechos. Por ello, se debe trazar un plan de acción que integre todas las dimensiones de desarrollo humano, incorporando cada vez más los principios de universalidad, equidad, descentralización, continuidad y participación social.
- **Una mirada local.** Tal como lo señala la Procuraduría en su informe de la vigencia 2017²⁴⁸, es necesario ahondar y clarificar los criterios para que el PAE tenga un verdadero enfoque territorial, de tal suerte que las entidades territoriales, certificadas o no, reconozcan y potencien las capacidades operativas, técnicas, ambientales y sociales, además de tener en cuenta condiciones étnicas, que les permitirán ejecutar la estrategia. Así mismo, un enfoque de DHANA implica la comprensión holística del proceso alimentario y por ello, los programas de alimentación escolar tendrían que buscar la manera de *aprovechar las particularidades y potencialidades productivas de los territorios, y procurar con ello una mayor disponibilidad de productos y proveedores locales*²⁴⁹, fortaleciendo la producción local por medio del aprovisionamiento de productos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y aprovechando los acervos culturales que aportan a la alimentación adecuada en las regiones, garantizando el acceso a alimentos reales y naturales.
- **Si los derechos son universales, la alimentación escolar también debe serlo.** Si bien la priorización, focalización y posibilidad de ampliación de la cobertura del Programa está sujeta a criterios de disponibilidad presupuestal, la garantía de ningún derecho puede estar sujeta a la financiación. Al tener el foco en el alcance progresivo del DHANA, el PAE tendría que ser de cobertura universal, con estándares de nutrición adecuada.
- **Los ambientes escolares deben garantizar protección y ser espacios para la realización plena de los derechos de NNAJ.** La distribución y comercialización de PCUs, junto con las estrategias de publicidad dentro de las escuelas y colegios, vulneran el DHANA

248 Procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. **Informe sobre seguimiento al programa de alimentación escolar –PAE- durante el año 2017.** Bogotá. 2018. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180523_Informe-PAE-2017.pdf

249 Ibídem. p. 27

de NNAJ, y constituyen un hecho de corrupción en sí mismo, pues son objeto de negociación entre la industria y los operadores de algunos espacios del entorno escolar. Así mismo, la distribución de estos PCUs como parte de la ración industrializada, convierte a los entornos escolares, (y al Estado que avala), en espacios que no son seguros ni garantistas de derechos, y consolidan formas de daño a la salud producidas por estos comestibles.

250 Expresión retomada de Grupo Focal funcionarios del ICBF en Cartagena, donde hacían alusión a que la alimentación no solo era garantizar que las y los niños comieran, sino que esos alimentos debían tener unas condiciones específicas. Notas de campo. Equipo FIAN Colombia. Mayo de 2018.

- ***Barriguitas llenas, ¿Pero de qué?***²⁵⁰ La aceptabilidad de la alimentación escolar no puede medirse solo en términos de inocuidad e higiene. Cada alimento distribuido en el marco de una política pública debe contar con la aceptabilidad cultural, satisfacer las necesidades nutricionales, y ser adecuados para la salud (como no sucede con el suministro de PCUs). El higienismo no puede ser la única manera de controlar la inocuidad; debe construirse una política en la que se reconozca el daño a la salud por la acción de los componentes adicionados, transformados y dispuestos dentro de los PCUs, así como por otros contenidos o ausencias de nutrientes. La variabilidad en las opciones alimentarias en la escuela debe considerar no sólo la diversidad de los acervos culturales y de los contenidos regionales de los alimentos, sino la diversidad de prácticas alimentarias, favoreciendo aquellas que contribuyen a la salud de NNAJ y que estén basadas en alimentos verdaderos.
- ***Escuelas vivas, vitales y saludables.*** Es necesario fortalecer el quehacer de las escuelas como espacios saludables y de promoción de educación alimentaria, donde el momento de la toma del alimento no sea solo un requisito por cumplir, sino un espacio pedagógico. La integralidad de un programa de alimentación escolar requiere pensar en estrategias que atiendan el tema de la educación nutricional, logrando la comprensión del proceso de la producción e ingesta alimentaria, su importancia y relación directa con la salud. Así mismo, pensar en la implementación de estos contenidos como parte del currículo regular. La experiencia de huertas escolares ha demostrado ser muy efectiva para acercar a la comunidad educativa a un proceso de concienciación sobre la importancia de proteger la producción interna de alimentos, las poblaciones y formas de vida que los producen, y los conocimientos y prácticas que le sub-



yacen. Es, además, una herramienta que puede potencialmente ayudar a prevenir que las NNAJ, especialmente de los centros urbanos, reproduzcan dinámicas de exclusión en relación con las poblaciones rurales. El hábito de alimentarse debe construirse en la Escuela dentro de parámetros de promoción de la salud y como pleno ejercicio del DHANA en NNAJ. Esta pedagogía de la acción cotidiana debe hacer parte tanto de prácticas de alimentación, como de prácticas de los contenidos curriculares. De la misma manera, es posible construir ofertas diferenciales electivas de alimentación escolar, ligadas a tradiciones que aporten a la salud y al respeto del DHANA (alimentación tradicional, vegetariana, vegana, etc.).

- ***Integración comunitaria para la sostenibilidad.*** A través del involucramiento activo de la comunidad se logran procesos de participación para la planeación, la gestión, la veeduría y el empoderamiento, lo cual redundará en posibilidades de garantizar transparencia y sostenibilidad. Actualmente la participación ciudadana está definida en los espacios de Comités de Alimentación y en las Mesas Públicas, con funciones específicas que buscan garantizar la participación comunitaria. Sin embargo, en los casos que se pudo conocer, hasta ahora el rol activo se ha circunscrito al momento de la priorización, sin materializar de manera exitosa otros espacios de gestión y veeduría.
- ***El cumplimiento de deberes inmediatos, así como la garantía progresiva del DHANA requiere de una decidida articulación interinstitucional, no solo en términos de lograr aspectos técnicos, tales como el control sanitario.*** La relación más clara se evidencia con el Ministerio de Salud y Protección Social, en lo que respecta a las regulaciones sobre saneamiento básico. Y si bien este es un aspecto fundamental para garantizar una buena atención, se requiere que la responsabilidad vaya mucho más allá y pueda involucrar acciones y actividades de salud, tales como la vigilancia nutricional y los controles de crecimiento y desarrollo periódicos y sostenidos para monitorear de alguna manera la efectividad del Programa, y su contribución a la salud oral, desparasitación, vacunación, educación en salud, entre otras.

- **La conexidad de los derechos: garantizar el DHANA a NNAJ debe tener implícito el alcance de otros derechos, no solo para esta población sino para todas aquellas personas que se involucran en la implementación del Programa.** En cada una de las etapas del Programa se debe garantizar el cumplimiento pleno de los derechos humanos, como por ejemplo, el derecho a un trabajo decente y en condiciones de dignidad de las personas que están en la etapa de ejecución.

Como parte de los procesos de reflexión y empoderamiento comunitario sobre el tema alimentario escolar, obviamente cada uno de estos aspectos se debe seguir nutriendo y adaptando a las realidades particulares, además de sumar muchas otras propuestas que permitan emprender acciones concretas para avanzar hacia un Programa que brinde salud y bienestar.

La alimentación escolar: una apuesta por ambientes escolares alimentarios saludables

La comprensión del acto alimentario pone de relieve las relaciones que existen entre las personas y sus contextos sociales, culturales, territoriales y de la naturaleza. Desde esta perspectiva, la alimentación en el contexto escolar debe ser comprendida de manera amplia, integrando no solo el conjunto de aspectos que le rodean (concepción más clásica de los entornos²⁵¹) sino también la interrelación que necesariamente existe entre ellos y, desde allí, la posibilidad que tienen las personas de agenciar movimientos, resistencias y permanencias en su interior.

251 De acuerdo con la definición de la RAE, un *entorno* se refiere a: "ambiente, lo que rodea". Si bien se cita el *ambiente* como sinónimo, la descripción ampliada habla de aquello que rodea, sin relacionar la interacción que puede existir entre aquello que rodea y el objeto que es rodeado. Por su parte, según el diccionario Larousse, el *ambiente* se refiere a: "conjunto de circunstancias, físicas, sociales, morales, profesiones, etc., que rodean a algo o a alguien y que influyen en su desarrollo o estado."

Como parte de los procesos de reflexión y empoderamiento comunitario sobre el tema alimentario escolar, obviamente cada uno de estos aspectos se debe seguir nutriendo y adaptando a las realidades particulares,



Con este horizonte de sentido, hay varias consideraciones sobre el abordaje desde los ambientes:

- **De lugar:** “abarcan todos aquellos lugares donde viven las personas, los sitios de educación, su lugar de trabajo, ocio y esparcimiento y en general todos los escenarios donde se desarrollan las actividades cotidianas”²⁵². En últimas, todos aquellos lugares donde transcurre la vida.
- **De circunstancias:** físicas, naturales, sociales, culturales, morales, espirituales y económicas, que rodean a algo o a alguien.
- **De acción:** atendiendo cómo las circunstancias y lugares influyen en el desarrollo y “en las decisiones y la formación de hábitos alimentarios”²⁵³. Las personas no son pasivas, sino que todo el tiempo están agenciando movimiento (de transformación o de permanencia).

La clave de este conjunto de elementos puede estar en la *influencia*, entendida como la potencia de generar interacciones, individuales y colectivas, en una lógica de ida y vuelta. Se trata de una concepción activa, donde las personas están en condiciones de reflexionar sobre su propia acción y desde allí, forjar transformaciones que le sean favorables.

Ahora bien, el abordaje desde los *ambientes* también permite ver que, por ejemplo, las acciones políticas, sociales o comunitarias a favor de la garantía de derechos, en este caso el DHANA en específico, deben concebirse desde esta comprensión de la relación/acción activa que existe o que se puede generar.

A manera de ilustración y tomando como ejemplo una de las temáticas de interés aquí abordadas, podemos considerar que existan *entornos escolares regulados*, donde se prohíbe la distribución de PCUs y su publicidad. En la práctica, esto implicaría que NNAJ no tienen acceso y no están expuestos, es decir, aquello que los rodea está controlado, pero de suyo, esta situación no supone que haya una transformación más allá, donde se comprendan las razones del por qué de la regulación, (pensando en la afectación a la salud, a la economía local, a la naturaleza, etc.), y mucho menos, que se generen nuevas reflexiones sobre la alimentación como un derecho y las subsecuentes violaciones que le generan los PCUs.

252 Prosperidad Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Estrategia de ambientes alimentarios saludables**. Bogotá. 2016. p: 14.

253 Hawkes, Corinna et al. **Smart food policies for obesity prevention**. The Lancet. UK. Volumen 385. 2015. p: 2410.

En esa medida, la regulación es absolutamente necesaria, pero no basta con la prohibición, (lo que sería brindar un entorno específico), se trata entonces de generar un ambiente propicio para dar curso a cambios culturales, a través de acciones pedagógicas, por ejemplo, donde la interacción con el alimento se haga desde la conciencia y reconociendo los derechos²⁵⁴ y contextos que involucran dicho acto, en concordancia con un proceso alimentario soberano.

254 DDHH, DHANA, SOBAL y de la naturaleza.

Así pues, un *ambiente escolar alimentario saludable* (AEAS), se refiere a un contexto material e inmaterial, en donde todas las personas que hacen parte del proceso educativo, en ejercicio pleno de sus derechos, tienen la posibilidad de decidir soberanamente sobre su proceso alimentario, en relación con el contexto territorial donde se encuentran, y que, a su vez, garantizan una relación armónica con el ambiente y las condiciones planetarias que le son necesarias.

En esa medida, y siguiendo con la definición de los ambientes alimentarios presentada en el Capítulo 1 de este informe, el AEAS incluye aspectos físicos, económicos, políticos, culturales, bióticos y ambientales, en el que se condiciona, desarrolla y posibilita el hecho alimentario en condiciones de dignidad.

Si bien desde un enfoque de derechos se contemplan acciones y estrategias que involucran todas las personas que hacen parte del AEAS, por supuesto la prioridad está en las niñas, niños y adolescentes y en la necesidad de generar ambientes protectores que garanticen su DHANA, su salud y su educación, resaltando así las responsabilidades del Estado, siendo esta una población de especial protección.

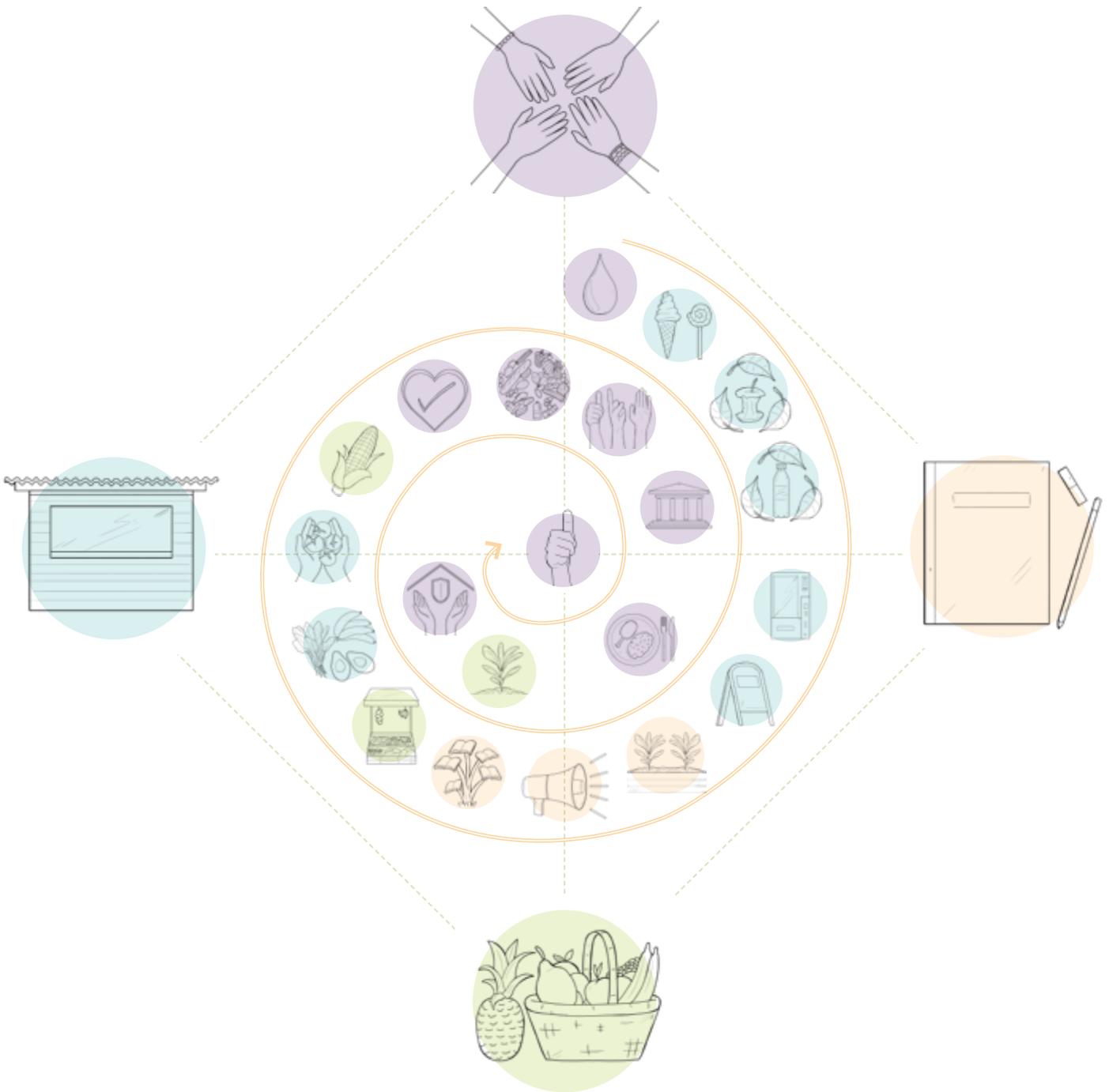
Siguiendo con esta definición, es necesario delinear algunos elementos constitutivos de los AEAS. El alcance de cada uno de estos aspectos, acercan más a los espacios escolares como garantes del DHANA.

Metodológicamente se han identificado cuatro ejes principales: *enfoque de derechos, relación con el alimento, estrategias pedagógicas, y oferta alimentaria saludable y sostenible*. A su vez, cada uno de ellos se desagrega en elementos específicos que los explicitan aún más. Como se puede ver en la figura No. 5, los cuatro ejes principales se interconectan, rodeando los elementos específicos que están dispuestos en una espiral, denotando su relación e interdependencia.



Figura 5. Elementos constitutivos de los ambientes escolares alimentarios saludables.²⁵⁵

255 Figura de elaboración propia.





Enfoque de DDHH



Derechos de las personas y su relación con la naturaleza



Garantía de espacios protectores para NNAJ



Alimentación como derecho y en ejercicio de la soberanía alimentaria



Obligaciones del Estado



Participación activa en los procesos de construcción, formulación e implementación de iniciativas y veedurías



Requerimientos nutricionales de las personas



Garantías de salud y bienestar plenos



Acceso a agua potable o apta para el consumo humano, que no genere factores contaminantes (plásticos de un solo uso)



Relación con el alimento



Sostenibilidad y sustentabilidad de la relación con la naturaleza



Valoración de sus cualidades intrínsecas y culturales e identitarias



Relación con la producción local y los circuitos locales



Estrategias pedagógicas



Acciones pedagógicas



Comunicando sano



Huertas, patios productivos y zonas verdes



Oferta alimentaria saludable y sostenible



Libre de PCUs



Sin máquinas expendedoras



Libre de publicidad dirigida contra NNA



Oferta de alimentos reales, sanos y locales



Oferta alimentaria que evite la generación de residuos contaminantes (plásticos de un solo uso)



Estrategias de reciclaje y procesamiento responsable de residuos orgánicos



Oferta alimentaria saludable y sostenible en los diversos programas alimentarios (públicos y privados) que se implementan en las IE



A continuación, se explican los diferentes elementos y su relación.

- En el centro del AEAS están las personas que son, no lo olvidemos, titulares de derechos, y esto implica pensar no solo en el estudiante, como se suele hacer en las estrategias que se enmarcan en los contextos escolares. Desde la perspectiva de los *ambientes* se deben implementar acciones para toda la comunidad involucrada, en donde la participación activa debe ser determinante en los procesos de construcción, formulación e implementación, así como en las veedurías y seguimiento.
- Ese estar en el centro conlleva dar relevancia a los derechos humanos desde una relación sostenible y sustentable con la naturaleza, en donde se rompe una visión antropocéntrica, reconociendo también los derechos que tiene el medio ambiente.
- Este enfoque por supuesto compromete el abordaje de la alimentación como derecho, emprendiendo acciones en cada uno de sus componentes y movilizándolo con estrategias de exigibilidad frente a las obligaciones del Estado.
- Una parte fundamental de ver la alimentación como derecho se basa en reconocer los requerimientos nutricionales de las personas, de acuerdo con sus necesidades específicas: ciclo de vida, cultura y condiciones tales como la discapacidad o las capacidades diferentes, entre otras. Así mismo, la oferta alimentaria debe garantizar salud, bienestar y una vida libre de angustia, incorporando principios de igualdad y equidad.
- La relación con el alimento se hace desde la estimación de sus cualidades intrínsecas, lo cual implica la valoración y prevalencia en la oferta de los alimentos naturales y mínimamente procesados, contemplados en toda la oferta escolar, incluidos los programas alimentarios. Así también, esta valoración debe considerar el acervo cultural y tradicional que tienen detrás de cada colectivo humano.

- Para que la oferta alimentaria sea sostenible, debe basarse en sistemas alimentarios que también lo sean, brindando opciones saludables, diversas y propias de cada territorio, procurando su articulación con la producción proveniente de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y a los circuitos cortos de comercialización.
- Las estrategias pedagógicas deben tender al fortalecimiento de la formación en derechos y en la educación nutricional y alimentaria, con toda la comunidad educativa, incluyendo el personal que participa en los programas de alimentación escolar, en las tiendas cafeterías y restaurantes escolares. Para ello, se tendrían que incorporar en el Proyecto Educativo Institucional y en el contenido curricular, prácticas alimentarias saludables, soberanas y sostenibles, donde los espacios de alimentación, productivos y de huertas, se conviertan en herramientas pedagógicas. De igual forma, las actividades comunicativas (emisoras, periódicos escolares, etc.), se posicionan como un medio idóneo para fomentar el consumo de alimentos reales y naturales y advierten del peligro frente al consumo de PCUs.
- A los elementos que ya se han señalado frente a la oferta alimentaria, se suma la necesidad de prohibir la distribución y publicidad de PCUs en tiendas, kioscos, máquinas expendedoras y programas alimentarios. Toda la oferta debe basarse en alimentos reales y naturales, además de garantizar el acceso a agua potable o apta para el consumo humano, a través de fuentes y bebederos.
- Finalmente, la oferta alimentaria debe evitar la generación de residuos contaminantes (plásticos de un solo uso, por ejemplo), además de promover estrategias de reciclaje y procesamiento responsable de residuos orgánicos

Sin lugar a dudas, cada uno de estos elementos se seguirá nutriendo de las experiencias territoriales, por lo cual requieren una revisión constante y ajuste de acuerdo con los contextos específicos y los aprendizajes colectivos.



La vida transcurre a través del alimento y está en nuestras manos seguir trabajando para que cada día esta sea una vida más digna, para las presentes y futuras generaciones.

Cada vez más, las personas titulares de derechos se apropian de procesos de reflexión y construcción de iniciativas que buscan el alcance pleno de sus derechos. Movimientos, organizaciones sociales, de derechos humanos, personas funcionarias y sociedad civil en general, deben estar a la altura del gran reto de consolidar los ambientes escolares alimentarios saludables.

Sin duda, para la realización efectiva del DHANA y la SOBAL, se requiere avanzar hacia la construcción participativa de ambientes escolares alimentarios saludables, siendo estos unos entre otros que la sociedad debe procurar alcanzar.

Lograr que la alimentación escolar, incluido el PAE, esté en consonancia con esos ambientes y la obligación del Estado de avanzar en la realización del DHANA, es una de las necesidades más sentidas en materia alimentaria en Colombia. Para ello se requiere que el PAE sea rediseñado con enfoque de derechos humanos, y haga parte de una estrategia integral en la que los centros educativos empiecen a movilizar cambios en la situación alimentaria del país.

El PAE como parte de la promoción de ambientes escolares alimentarios saludables, puede ser una oportunidad para reconfigurar la relación de la población con su alimentación, confrontar la dieta corporativa, y generar reflexiones sobre todo lo que debemos hacer para alcanzar una alimentación adecuada sin destruir el planeta.



Para la realización efectiva del DHANA y la SOBAL, se requiere avanzar hacia la construcción participativa de ambientes escolares alimentarios saludables, siendo estos unos entre otros que la sociedad debe procurar alcanzar.

Capítulo 6

Hacia una política pública de entornos escolares alimentarios saludables para Cartagena. Un proceso participativo con enfoque de derechos humanos²⁵⁶

Introducción

La alimentación y nutrición adecuadas, concebidas desde una perspectiva de derechos, no se restringen a garantizar el acto de comer o de cubrir las necesidades nutricionales individuales o de un colectivo humano. Desde un abordaje holístico, la alimentación integra factores sociales, culturales, ambientales y económicos, donde las personas tienen un papel activo en la generación de procesos de transformación, para concebir estilos de vida que se desligan de la lógica industrial del consumo.

Sin lugar a dudas, esta lógica industrial, en la que se han circunscrito los sistemas alimentarios dominantes, ha traído consigo, entre otras, la captura corporativa de los Estados y los hábitos alimentarios²⁵⁷.

Esto se hace manifiesto en la configuración de los actuales patrones alimentarios de la población colombiana, donde la alta ingesta de sodio, azúcares y grasas presentes en los PCUs, que además tienen

256 Autoras y autores: Shirley Andrea Rodríguez Navarro. Politóloga. Coordinadora de incidencia en FIAN Colombia. arodriguez@fiancolombia.org; Carolina Carvajal Castro. Socióloga. Magister (c) en Estudios Sociales Agrarios. Investigadora en FIAN Colombia. investigacion2@fiancolombia.org; Ingrid Paola Romero Niño. Politóloga. Coordinadora de proyectos y de línea de feminismos en FIAN Colombia. promero@fiancolombia.org. Juan Carlos Morales González, Médico. Magister en historia contemporánea. Director Ejecutivo de FIAN Colombia. direccionejecutiva@fiancolombia.org; Mylena Gualdrón. Nutricionista. Investigadora línea de nutrición en FIAN Colombia. mgualdron@fiancolombia.org; y, Hernando Salcedo Fidalgo. Médico. Magister en Sociología. Investigador asociado al Grupo de Sociología Pragmática y Reflexiva (GSPR) de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Coordinador línea de nutrición en FIAN Colombia. investigacion1@fiancolombia.org. Queremos expresar nuestro agradecimiento a todas las personas de las organizaciones sociales y funcionarias públicas que han permitido el acompañamiento activo de FIAN Colombia y de las demás organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos. Así mismo, a las compañeras y compañeros de FIAN Colombia, sin quienes no fuera posible seguir caminando los sueños.

257 Para una comprensión adecuada de lo que es la captura corporativa y su concepto, ver el capítulo No. 14 de este libro.



bajo contenido natural de vitaminas y minerales, ha desencadenado en sobrepeso y obesidad, así como en el desarrollo de ECNTs, consideradas hoy graves problemas de salud pública.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, los productos comestibles o bebibles ultraprocesados se han definido como:

“Formulaciones fabricadas industrialmente a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas que tienen un alto contenido de azúcares, grasas y/o sodio y/o contienen edulcorantes artificiales. Por lo general vienen listos para el consumo y con frecuencia causan hábito y dependencia. Contienen algunos ingredientes culinarios como grasas, almidones, aceites, sal y azúcares y también sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso común como la caseína, suero de leche, aceites hidrogenados, los almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en los alimentos. La mayoría de los ingredientes son preservantes y otros aditivos, como estabilizadores, emulsificantes, solventes, aglutinantes, cohesionantes, aumentadores de volumen, endulzantes, resaltadores sensoriales, colorantes y saborizantes, y auxiliares para el procesamiento.”²⁵⁸

Diversas iniciativas de políticas públicas que se proponen hacer frente a esta cuestión, han acudido a la extensa evidencia científica que da cuenta de la relación directa entre el consumo de PCUs y los problemas de malnutrición por exceso, que se traducen en claras violaciones al DHANA y el derecho a la salud. Asimismo, se han venido adelantando ejercicios de concienciación e investigación participativa, a través de los cuales se busca enriquecer este acervo de conocimientos, partiendo de los saberes de las comunidades que, con el mismo nivel de validez, ponen en evidencia esa captura en todo el proceso alimentario, iniciando con el primer territorio, que es el cuerpo mismo²⁵⁹.

De igual forma, este involucramiento activo de las personas en la reflexión frente a las problemáticas alimentarias, contribuye a la promoción de alternativas que terminan potenciando y dando respaldo, desde la movilización social, a acciones políticas, entendiendo que la política no se limita al ámbito institucional sino que se trata

258 OPS. **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas.**

Washington. 2015. p: 5.

259 Para FIAN Colombia, el primer territorio a defender, sin ser el único, en términos del DHANA y la SOBAL, es nuestro propio cuerpo. Sobre él se expresan los daños individuales y colectivos del hambre, la malnutrición y otras formas de violaciones del DHANA.

de un ejercicio continuo y con sentido, en el que se ponen en juego constante las representaciones y prácticas en torno a lo alimentario. Cabe señalar que los procesos de construcción con enfoque de derechos humanos de políticas alimentarias territoriales (así como las nacionales), solo son posibles si se garantiza la participación de los y las titulares del DHANA y se mantienen libres de la interferencia de la industria. Por sí mismos esos procesos son semillas de cambio, pues su fin es contribuir hacia la realización del DHANA y superar las violaciones y vulneraciones de ese derecho. Algunas claves de la forma como en FIAN Colombia se concibe esa semilla de cambio, pueden observarse en el capítulo siguiente.

Con todo, el presente capítulo de reflexión tiene como objetivo mostrar el proceso de adopción de marcos normativos territoriales orientados a garantizar el DHANA de niñas, niños y adolescentes (en adelante: NNA), centrando el análisis en el caso de Cartagena.

La relevancia de esta experiencia radica en tres elementos: i) la construcción de la política pública siempre tuvo como horizonte de sentido el cumplimiento de los derechos humanos; ii) la participación autónoma e informada de la sociedad civil organizada y en diálogo directo con las instituciones del Estado, proporcionan un alto nivel de apropiación del proceso y con ello, una garantía para su sostenibilidad; y, iii) no se ha evidenciado, aún, la influencia de intereses particulares, ni prácticas de interferencia de la industria y/o captura corporativa del Estado. Este hecho es muy importante, puesto que, cuando se da dicha interferencia o captura en la formulación de políticas públicas para la garantía del DHANA y la salud, se suelen presentar diversos obstáculos que impiden los avances normativos y la adopción de acciones favorables para el cumplimiento pleno de esos derechos.

Para desarrollar estos asuntos, se presentan los resultados de los ejercicios de incidencia social, política y de investigación participativa adelantados con actores locales entre el 2017 y el 2019, los cuales llevaron a la adopción del Acuerdo 021 del 2019 por parte del Concejo Distrital de Cartagena²⁶⁰. La estructuración del documento recurrió a dos tipos de fuentes: primarias, tales como entrevistas, grupos focales y talleres; y, las secundarias, incluyeron análisis de textos normativos, revisión de prensa y literatura científica.

260 Concejo Distrital de Cartagena de Indias. **Acuerdo 021 de 2019: “Por medio del cual se faculta al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias para que adopte la política pública cuyo objeto es establecer los lineamientos para promover entornos escolares alimentarios saludables desde un enfoque de realización del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (DHANA) de niñas, niños y adolescentes (NNA)”**. Cartagena. 2019.



El artículo está estructurado en tres partes. En la primera, se establecen los elementos de contexto y el proceso que dio lugar a la adopción del Acuerdo 021; en la segunda, se presentan algunas reflexiones sobre las estrategias de interferencia que ha utilizado la industria de PCUs para no permitir que en el Congreso de la República se aprueben leyes que garanticen el DHANA, en contraste con las experiencias locales; finalmente, se presentan algunas conclusiones de la experiencia.

Contexto y éxito en la adopción del acuerdo 021 de 2019 en Cartagena

Mientras el mundo conocía una nueva realidad con la pandemia del COVID-19, efecto que en parte se deriva del sistema alimentario dominante actual, y que ha conllevado a profundizar las causas de la crisis ecosistémica global, distintas iniciativas se organizan para dar una respuesta alternativa a esta situación.

En los últimos dos siglos se ha configurado un daño irreparable a los ecosistemas, derivado del proceso de producción capitalista, que ha acelerado y profundizado la extracción y daño a los bienes naturales. La ONU ha declarado “la sexta extinción masiva” por la gran pérdida de biodiversidad²⁶¹, que constituye parte de la base de la alimentación, la supervivencia de las culturas, las identidades y la vida misma.

“(…) aunque la producción de alimentos en la actualidad es suficiente para satisfacer las necesidades mundiales, aproximadamente el 11% de la población está desnutrida, y las enfermedades relacionadas con la dieta provocan el 20% de las muertes prematuras, relacionadas tanto con desnutrición como con obesidad.”²⁶²

De este modo se manifiestan los impactos de sistemas alimentarios basados en la ganancia económica de unas pocas personas. Se trata de un modelo orquestado por decisiones políticas que definen la vida del planeta, la mayoría de veces, a favor de intereses particulares. En este complejo orden de cosas, es de suma importancia denotar que

261 Plataforma

Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas. **Las contribuciones de la diversidad biológica y la naturaleza continúan en peligroso declive, alertan los científicos.**

Comunicado de prensa.

Bélgica: IPBES. 2019.

<https://ipbes.net/news/comunicado-de-prensa-las-contribuciones-de-la-diversidad-biológica-y-la-naturaleza-continúan-y-Plataforma>

Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas. **Informe de Evaluación Global sobre la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas.** IPBES.

Alemania. 2019.

262 Plataforma

Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas. **Las contribuciones de la diversidad biológica y la naturaleza continúan en peligroso declive, alertan los científicos.**

Comunicado de prensa.

Op. Cit. p:1.

la alimentación es más que un asunto de nutrientes a nivel individual; al contrario, se trata de un proceso colectivo complejo y un acto profundamente político que concierne a todas las especies²⁶³.

Los problemas de salud relacionados con la malnutrición, derivados de estos sistemas alimentarios, están impactando negativamente los derechos de NNA. En Colombia, las cifras de obesidad y sobrepeso en escolares vienen aumentando de manera vertiginosa. La ENSIN²⁶⁴ de 2010 registró que uno de cada seis niños y adolescentes presentaba obesidad o sobrepeso y para 2015, la cifra aumentó a uno de cada cuatro. Además, la Encuesta Nacional de Salud Escolar (en adelante: ENSE)²⁶⁵ demuestra que ocho de cada diez escolares consumen productos de paquete, tres de cada cuatro consumen por día una o más bebidas azucaradas y, por el contrario, solo uno de cada diez la cantidad de frutas y verduras recomendadas. Estas cifras dan cuenta de un grave problema que se ha visto profundizado por un contexto de déficit regulatorio de la publicidad y consumo de PCUs, que amerita una urgente atención por parte del Estado.

Ante esta situación, gobiernos nacionales y locales, comunidades y movimientos sociales, han emprendido acciones que buscan contrarrestarla, y entre ellas, han empezado a promover políticas públicas²⁶⁶ para superar dicha situación, garantizando los derechos de los NNA, en especial su derecho a la salud y al DHANA. En este esfuerzo, se ha entendido que los entornos escolares son un escenario clave para revertir esta violación de derechos.

De acuerdo al Ministerio de Salud y Protección Social:

“los entornos educativos saludables o entornos escolares saludables, son definidos como el espacio geográfico en donde habita la comunidad educativa; donde se construye y reproduce la cultura, se desarrolla el pensamiento, la afectividad y los comportamientos básicos para producir nuevos conocimientos, se buscan alternativas, mejores formas de vivir y relacionarse con su entorno. Los entornos educativos saludables (jardín, escuela, universidades) contribuyen al desarrollo humano de la comunidad educativa, propiciando acciones integrales de promoción de la salud, prevención de la enfermedad en torno al establecimiento educativo, promoviendo el desarrollo humano sostenible de las

263 Ariès, Paul. **Une histoire politique de l'alimentation : Du paléolithique à nos jours**. Paris. Max Milo. 2016.

264 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Op. Cit. p: 9.

265 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de Salud Escolar. ENSE 2018**. Bogotá. 2018. pp: 17-18.

266 De acuerdo con André-Nöel Roth, “una política pública designa la existencia de un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Ver: Roth, André-Nöel **Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación**. Bogotá. Ediciones Aurora 2002. p: 27. Disponible en: https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf



niñas, los niños, los adolescentes y los jóvenes a través del desarrollo de habilidades y destrezas para cuidar su salud, la de su familia, su comunidad y su ambiente”²⁶⁷.

Un ejemplo paradigmático es lo acontecido en Cartagena, donde la sociedad civil y el Estado, de manera articulada y con un amplio sentido de conciencia por los derechos humanos, especialmente por el DHANA, impulsaron un proceso para adoptar medidas de política pública, libres de intereses privados y de captura corporativa, con el objetivo de promover entornos escolares alimentarios saludables.

Este importante distrito especial y turístico, ha sido el principal receptor de población víctima de Bolívar, situación que ha acentuado los cinturones de pobreza en las áreas marginales de la ciudad. A pesar de ocupar el primer puesto dentro del indicador de importancia económica para el departamento, en el 2015 Cartagena fue la segunda ciudad con mayor proporción de personas pobres (26,2%). Para ese mismo año, registró un Índice de Pobreza Multidimensional de 42,6%. En 2016 fue la tercera ciudad donde más crecieron la pobreza (29,1%) y la pobreza extrema (5,5%). Por su parte, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas fue de 26,01%, siendo el segundo más alto de las ciudades principales del país. El problema no es de generación de ingresos, sino de una altísima desigualdad: el índice de GINI en 2017 la ubica como la quinta ciudad principal más desigual en Colombia²⁶⁸.

Según el Departamento Administrativo Distrital de Salud (en adelante: DADIS), durante los últimos veinte años, en la ciudad se ha consolidado una triple carga nutricional: por falta de acceso (a los alimentos), por exceso (de comestibles) y por deficiencia de micronutrientes²⁶⁹. Esto viene afectando mayoritariamente a NNA, pues son los más perjudicados con la falta de recursos para acceder a alimentos, la variación en la dieta y los malos hábitos alimentarios. El DADIS reporta que en 2008 había una prevalencia de alteración nutricional del 25,6%, donde el 4,3% correspondía a niñas y niños con sobrepeso u obesidad. En 2009, se reportó que el 10% de menores presentaron desnutrición y el 14,54% sobrepeso u obesidad²⁷⁰.

267 Ministerio de Salud y Protección Social. **Plan Decenal de Salud Pública, 2012-2021**. Bogotá. 2013. p. 76. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobación.pdf>.

268 DANE. **Boletín técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia**. Mayo 3 de 2019. Bogotá. 2019. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boL_pobreza_17_v2.pdf

269 DADIS. **Encuesta de sobrepeso y obesidad**. Cartagena. 2016. Datos presentados por el DADIS en el marco del “Encuentro Regional para la incidencia pública sobre el Derecho a la Alimentación y la prevención de la obesidad en niños, niñas y adolescentes”, adelantado en la ciudad de Cartagena de Indias. Mayo 29 de 2018.

270 Ídem.

A nivel político, Cartagena pasó por un periodo de ingobernabilidad y crisis administrativa, lo que llevó a la ciudad a tener entre el 2012 y el 2019, once alcaldes²⁷¹. Dada la reiterada suspensión de mandatarios, la ciudad tuvo que llamar a elecciones atípicas. El 27 de octubre de 2019, en las elecciones regulares, fue elegido como alcalde William Dau Chamat, quien se inscribió con 100.000 firmas a través del Grupo ciudadano *Salvemos a Cartagena*.

El Acuerdo 021 de 2019 como referente para el país

A pesar de las complejas circunstancias, se consolidó un interés genuino que llevó a crear alianzas en una apuesta común: eliminar la malnutrición de NNA. Como problema socialmente relevante²⁷² y después de un arduo proceso de incidencia social y política, se logró su posicionamiento en la agenda pública local con la aprobación por parte del Concejo Distrital del Acuerdo 021 del 2019, que orienta la adopción de una política que establezca lineamientos para promover entornos escolares alimentarios saludables, desde un enfoque de realización del DHANA de NNA en las instituciones educativas públicas y privadas, de preescolar, básica y media de la ciudad. Este Acuerdo es un referente para el país, pues contiene seis criterios políticos y técnicos claves:

- **Parte de un enfoque de realización del DHANA**, reconociendo que las NNA son titulares de derechos, sujetos de especial protección constitucional y que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Así también, ubica el rol del Estado como titular de obligaciones, para respetar, proteger y hacer cumplir este derecho. Finalmente, centra la realización del DHANA en el acceso a una alimentación adecuada en calidad y cantidad, nutritiva y culturalmente aceptable asegurando el desarrollo físico, emocional e intelectual de las personas²⁷³.
- **Busca garantizar la oferta de alimentos naturales en la tienda escolar y en el Programa de Alimentación Escolar PAE**, acudiendo a la clasificación de alimentos según su grado de procesamiento. En ese sentido, NNA tendrán acceso a alimentos sin procesar y mínimamente procesados²⁷⁴ y producidos, recuperados y transformados de manera sostenible, respetando los ecosistemas y la naturaleza.

271 Hernández, Camilo. **Las claves: los 11 alcaldes que ha tenido Cartagena en 10 años**. En: El Tiempo, edición digital. Bogotá. 19 de septiembre 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/los-11-alcaldes-en-6-anos-que-ha-tenido-cartagena-270320>

272 Roth, André-Nöel. **Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación**. Op. Cit.

273 Esta definición va en consonancia con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, donde se establece: "el derecho a la alimentación adecuada se realiza cuando todo hombre, mujer y niño, solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla". Ver: CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada**. Op. Cit. Párrafo 6.

274 De acuerdo con la OPS, los alimentos mínimamente procesados son: "aquellos alimentos que se obtienen directamente de plantas o animales, que no sufren alteración alguna tras extraerse de la naturaleza, que son sometidos a procesos



- **Ordena la adopción de una política pública garantista**, trascendiendo el enfoque asistencialista. Las medidas no se limitan a entregar ayudas alimentarias, que no generan cambios estructurales, sino que se propone originar procesos de empoderamiento social.
- **Restringe la publicidad de PCUs en el entorno escolar**, como medida para reducir el riesgo de exposición de NNA al mercadeo, siendo que dicha exposición es una clara vulneración del DHANA y del derecho a la salud de los NNA. La importancia central de este aspecto es que avanza como referente sobre el marco jurídico existente en materia de regulación de la publicidad, que es actualmente muy precario en el país.
- **Restringe la disponibilidad de PCUs en el entorno escolar**, se tomarán las medidas necesarias para que en la tienda escolar y el PAE no se entreguen PCUs, es decir, se brindarán alimentos reales y naturales a NNA, a través de la implementación de un Plan de Sustitución. Como sucede con la regulación de la publicidad de PCUs, restringir su disponibilidad en el entorno escolar se convierte en una medida muy importante, posicionándose como un referente que puede orientar las decisiones de política pública, y que muestra cómo desde lo local se van generando alternativas para superar el marco legal deficitario que existe en Colombia sobre el tema.
- **Incorpora contenidos transversales sobre el DHANA**, y la importancia de una alimentación saludable para todas las personas de la comunidad educativa, lo cual debe ser parte del Proyecto Educativo Institucional.

de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, al fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares, sin añadir sal, azúcares, aceites, grasas ni aditivos alimentarios u otras sustancias". OPS. **Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud**. Washington. 2016. p:24.

A pesar de las complejas circunstancias, se consolidó un interés genuino que llevó a crear alianzas en una apuesta común: eliminar la malnutrición de NNA.

Elementos estratégicos para la adopción del Acuerdo 021 del 2019

Para lograr la consolidación de este proceso se requirió de una gran convergencia de intereses, de la movilización multinivel de actores y recursos locales y nacionales libres de interferencia de la industria y la captura corporativa. En la adopción del Acuerdo 021 se destacan tres elementos fundamentales.

1. Participación social y política

Desde el 2017, organizaciones de la sociedad civil²⁷⁵ iniciaron un proceso de acercamiento con actores locales, a partir del cual se logró promover el *“Primer Encuentro Regional para la incidencia pública sobre el DHANA y la prevención de la obesidad en NNA”*, un espacio de diálogo en el que confluyeron madres, padres, docentes, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos. Este encuentro trazó la ruta de concienciación sobre la existencia de un problema y la construcción de objetivos comunes. A este espacio le siguieron otros momentos de reflexión y diálogo, a los que se fueron sumando nuevas voces que aportaron a la construcción del Acuerdo 021:

- Organizaciones de base comunitaria de mujeres y jóvenes con procesos de comunicación popular y alternativa, que participan activamente en la exigibilidad y defensa del DHANA y derechos conexos, creando contenidos comunicativos, opinión pública y movilización local.
- Estudiantes y profesorado universitario, quienes posicionaron en el debate público su preocupación frente al estado nutricional de NNA, a partir de los resultados de estudios liderados por la Universidad de Cartagena y el DADIS.
- Madres comunitarias que desde su rol de cuidadoras, veían con angustia cómo madres y padres llenaban las loncheras de sus hijas e hijos con PCUs, guiados por la publicidad y el mercadeo que terminan influenciando las decisiones de consumo de las familias.

²⁷⁵ Estas organizaciones son FIAN Colombia, Red Papaz, Educar Consumidores y De Justicia, contando con el apoyo técnico de docentes de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.



- La comunidad educativa, que movilizaba a los actores políticos para exigirles alimentos naturales para NNA en el entorno escolar. Esta demanda se vio materializada en ejercicios de incidencia como el Pacto denominado *“Por Nuestras Raíces”*, impulsado por FIAN Colombia y otros aliados, en el que en un acto público donde participaron tres importantes colegios de la ciudad, los entonces candidatos a la Gobernación de Bolívar se comprometieron a cumplir con las exigencias de las NNA, referidas a una alimentación sana.
- Personas servidoras públicas, que tenían un compromiso genuino y que desembocó en la necesidad de mover la agenda pública local para lograr transformaciones profundas con el fin de garantizar el DHANA y la salud de NNA.
- Organizaciones de la sociedad civil, con un trabajo histórico por la defensa de los derechos humanos, que acompañaron el proceso inspiradas en lograr un país en el que el Estado respete, proteja y garantice el DHANA y no ponga los intereses corporativos, económicos y de privados, sobre los de sus habitantes.

Cada uno de estos actores aportaron cuestiones claves que posteriormente fueron utilizadas para la construcción del Acuerdo 021.

2. Control sociopolítico a la gestión pública

Una vez se logró comprender la relevancia del problema posicionado en la agenda pública, fue indispensable el control social de la gestión a partir de ejercicios de participación ciudadana, que se manifestaron en la cooperación activa en los espacios de construcción del Acuerdo 021, así como en la movilización en diversos recursos como los canales comunicativos. Igualmente, fue clave el Concejo de la ciudad, con el liderazgo decidido de funcionarios que ya venían librando una lucha en contra del perjuicio que las bebidas azucaradas causaban en NNA.

3. El salto de la concienciación a la acción: puesta en marcha de la agenda pública

El proceso de concienciación y la gestión social y pública derivada, conllevó al desarrollo de una acción concreta. Los procesos de articulación y diálogo entre las instituciones locales y los miembros de la sociedad civil, academia y comunidad educativa, se configuraron desde las instancias formales institucionales y administrativas locales establecidas para el diseño de acciones de política pública, tales como el Comité de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia, el Consejo de Política Social y las Mesas Técnicas de Trabajo, entre otras, que confluyeron para avanzar en la reglamentación de los entornos escolares.

Aunque existen grandes esfuerzos de diferentes entidades territoriales en Colombia²⁷⁶, orientados a fomentar entornos escolares saludables, es en Cartagena donde se ha logrado establecer la adopción de una política de entornos escolares alimentarios saludables, que tiene como base la garantía plena de derechos de NNA, así como avances en la regulación de la publicidad y la restricción de distribución de PCUs, bebidas azucaradas y productos de paquete en las instituciones educativas oficiales y no oficiales de los niveles de preescolar, básica y media.

Estrategias de interferencia de la industria y captura corporativa en políticas de alimentación en el Congreso de la República

Desde el año 2017, organizaciones sociales²⁷⁷ que han promovido políticas públicas que buscan garantizar el DHANA y los derechos conexos, han visto sus aspiraciones obstaculizadas por un Estado que se encuentra bajo la captura corporativa y permite la interferencia de la industria. La financiación de campañas electorales por élites económicas, el lobby de la industria de PCUs y el uso de la puerta giratoria²⁷⁸, son algunos de los mecanismos utilizados por el sector privado para asegurar la toma de decisiones que le sean favorables, frente a iniciativas legislativas e implementación de políticas públicas.

276 Como en Bogotá, Cali, Medellín y en el departamento del Valle del Cauca.

277 Estas organizaciones son FIAN Colombia, Red Papaz, Educar Consumidores y De Justicia, contando con el apoyo técnico de docentes de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

278 Durand, Francisco.

Cuando el poder corporativo captura el Estado. Lobbys, puerta giratoria y paquetazo ambiental en Perú.

OXFAM. Lima. 2016.



Es así como de manera diferencial, los procesos territoriales de generación de políticas públicas para la garantía del DHANA de las NNA emergen como un escenario de acción que se distancia de los procesos nacionales de formulación de políticas, en donde el sector corporativo ejerce una influencia desmedida²⁷⁹ y presiona la adopción de leyes que le son convenientes. Un claro ejemplo ha sido el balance negativo de iniciativas legislativas lideradas por la sociedad civil en el Congreso.

Durante tres años, las mencionadas organizaciones han presentado seis iniciativas legislativas que buscan la garantía del DHANA, a través de la implementación de las siguientes políticas públicas: garantizar entornos escolares libres de comida chatarra, establecer un etiquetado frontal de advertencia para los PCUs, regular la publicidad de PCUs y la implementación de impuestos a las bebidas endulzadas. De ellas, cuatro fueron hundidas en el Congreso y una pasó a segundo debate, perdiendo su esencia en la discusión. La propuesta legislativa más reciente, relacionada con el etiquetado de advertencia, a pesar de la fuerte presión de la industria por hundirla fue aprobada como ley en el Congreso y sancionada por la presidencia.

La presión de la industria contra estos procesos ha sido de tal magnitud, que en un solo debate en el Congreso, por citar solo un ejemplo, la sociedad civil tuvo que enfrentar aproximadamente 60 lobistas de la industria que buscaban proteger sus intereses corporativos.

Han sido múltiples las formas como opera la industria de PCUs, logrando influenciar la toma de decisiones en el Congreso con el objetivo de evitar que se legisle a favor del DHANA. Buscando obstaculizar este tipo de legislaciones, se han podido identificar dos prácticas principales: i) financiación de campañas; y, ii) dilación de los debates legislativos, a través de estrategias como la ruptura del quórum decisorio, el incumplimiento en los tiempos indicados para la presentación de ponencias, el cambio en el orden del día de las sesiones de Comisión y Plenarias, la creación de nuevos escenarios de discusión, como audiencias públicas, subcomisiones y mesas, lobby en los espacios de debate y cambios de fondo en los contenidos de las iniciativas legislativas, que terminan deformándose. De esta manera logran que los proyectos sean archivados por tiempos vencidos en el trámite legislativo.

279 De acuerdo con Francisco Durand, la influencia desmedida, considera que las corporaciones son el principal agente económico capaz de "capturar al Estado" (es decir, sus principales instancias decisorias) para "dictar leyes". Esta situación es vista como "influencia desmedida" en todo el ciclo de políticas públicas y va más allá de la corrupción. En: Durand, Francisco. **Quando el poder corporativo captura el Estado. Lobbys, puerta giratoria y paquetazo ambiental en Perú.** Op. Cit. p: 13.

Conclusiones

Los procesos de impulso a políticas públicas que trascienden un enfoque asistencialista y proponen garantizar los derechos humanos, son más efectivos cuando involucran de manera activa la participación de actores multinivel (sociedad civil y Estado), al tiempo que se excluye a los responsables de vulneraciones de los derechos humanos.

En los diferentes espacios de construcción de estas iniciativas, se logró que quienes participaban expresaran las formas en que representan el mundo y, desde sus herramientas cognitivas, sociales y operativas, pudieran relevar sus propuestas de cambio social desde la construcción/reconstrucción propia de conocimientos y nociones sobre alimentación, nutrición, salud y bienestar. Esto superando el enfoque medicalizado y contribuyendo propositivamente a acciones políticas transformadoras que confrontan la captura corporativa.

Cuando participa la industria, se suelen enfrentar grandes obstáculos y los proyectos de ley son desvirtuados para no avanzar en la garantía de los derechos humanos.

Dado que a nivel del Estado central se evidencia la interferencia de la industria para legislar a favor del DHANA, las experiencias locales toman toda la relevancia y terminan dando grandes pasos para garantizar este derecho. El caso de Cartagena es el mejor ejemplo de cómo se puede legislar a favor de la vida y no de intereses que le son contrarios.



Cuando participa la industria, se suelen enfrentar grandes obstáculos y los proyectos de ley son desvirtuados para no avanzar en la garantía de los derechos humanos.



Sector 2 p 04 asi



Capítulo 7

La semilla del cambio: políticas públicas territoriales favorables al derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas²⁸⁰

La formulación de políticas públicas territoriales favorables al DHANA, emerge como una semilla de cambio que procura la garantía de la alimentación desde una perspectiva de derechos y de dignidad.

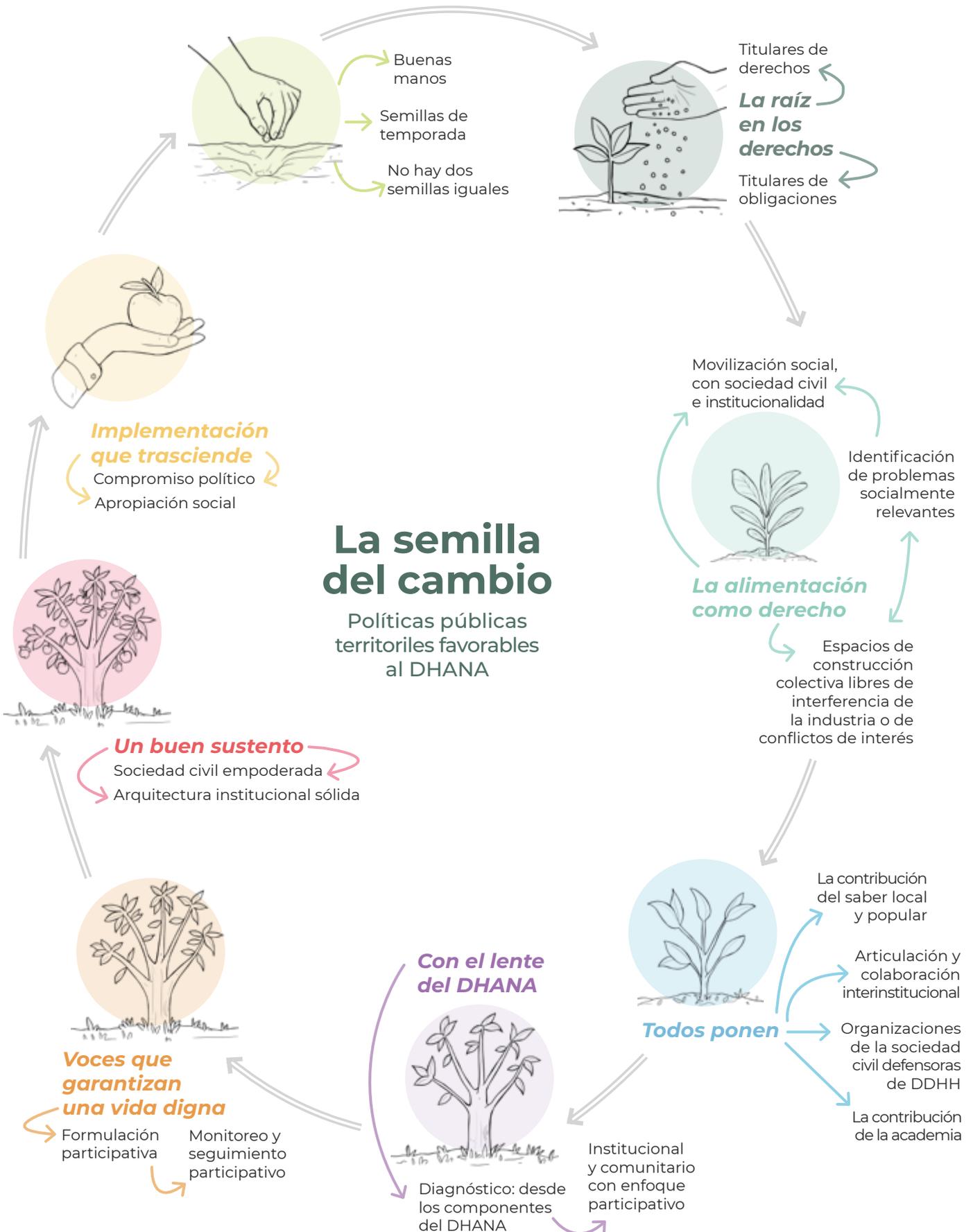
Aun cuando cada proceso territorial tiene su propia dinámica, desde la experiencia acumulada de la mano de los procesos sociales, FIAN Colombia comparte a continuación algunas claves que, lejos de ser una receta, más bien buscan aportar algunas reflexiones hacia la construcción de políticas públicas territoriales alimentarias con enfoque de derechos. Como puede apreciarse en la figura No. 6, son varios los eslabones a tener en cuenta para hacer fructífera esa semilla de cambio que implica lograr políticas territoriales favorables al DHANA.

280 Autora: Carolina Carvajal Castro. Socióloga. Magister (c) en Estudios Sociales Agrarios. Investigadora en FIAN Colombia. investigacion2@fiancolombia.org.



Figura 6. Algunas claves de las políticas territoriales favorables al DHANA²⁸¹

281 Figura de elaboración propia.



El camino...

No hay dos semillas iguales: cada proceso, según el nivel territorial, el tipo de iniciativa, el grado de concienciación y el estado de avance, requiere el diseño de una estrategia específica, que por supuesto supone incluir diferentes acciones a nivel de incidencia social y política.

Semillas de temporada: significa que nunca, en ningún tema y territorio, el nivel de apropiación sobre determinada iniciativa es igual. Así mismo, por lo general, no se encuentran las mismas capacidades, voluntades, procesos y niveles de liderazgo. Aunque esto es una obviedad, es importante reconocerlo, pues un error muy común en los procesos territoriales es no hacer una lectura adecuada del contexto.

Buenas manos: cada proceso tendrá la impronta que es propia de su territorio y, obviamente, considerando las *semillas*, cada uno tendrá un resultado diferente. Lo importante es que la forma que tome la *planta* (política), siempre incluya los contenidos mínimos en materia de derechos humanos, desde la fase de formulación hasta los procesos de implementación, seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas.

La raíz en los derechos: se deben comprender muy bien los elementos claves de los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el DHANA. Así también la arquitectura del Estado y cómo este ha avanzado nacional o territorialmente en la garantía del DHANA. Una vez hecho esto, generar capacidades para que las personas titulares de derechos adelanten acciones de promoción, defensa, exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos, teniendo siempre como horizonte de sentido el respeto por las características sociales, étnicas, de género, etarias y culturales particulares. También es importante tener presentes las obligaciones del Estado (de respetar, proteger y garantizar) para con ese derecho, recordando que justo por eso es titular de obligaciones y debe hacer todo lo posible para que el DHANA se realice en el país.

La alimentación como derecho: implica entender que el acto alimentario va más allá de cubrir necesidades nutricionales de manera individual. Se trata de comprender la alimentación desde su esencia colectiva, integrando factores sociales, culturales, ambientales y económicos, siempre en línea de garantizar una vida digna. A partir de esta comprensión, se deben



generar procesos de movilización con sociedad civil (organizaciones y colectivos de diferentes niveles y grupos poblacionales) e institucional concienciada, con las cuales, entre otras cosas, se podrán identificar problemas socialmente relevantes que requieren una acción de política pública. Este punto es el inicio de un camino que, gracias a la movilización, ya contaría con un amplio respaldo, y desde el cual se gestarán diferentes espacios de construcción colectiva que tendrán que estar libres de la presencia o influjo de actores poderosos con conflictos de interés (empresas nacionales e internacionales, sector financiero, u otros vulneradores de derechos humanos).

Todos ponen: uno de los pasos fundamentales en el proceso se relaciona con lograr la participación activa de todos los sectores y actores, salvo aquellos que vulneran los derechos humanos. Esta debe darse desde la articulación y colaboración interinstitucional, incluyendo por supuesto a la academia libre de conflictos de interés, lo cual brinda la oportunidad de contar con un acompañamiento técnico importante. Así mismo, es clave la contribución de esos otros sectores que también generan legítimo conocimiento, desde el saber local y popular y que ponen el acento en el conocimiento de las realidades y políticas territoriales. Finalmente, el aporte de las organizaciones de la sociedad civil y defensoras de derechos humanos también es clave, como parte de la construcción y garantía de transparencia en los procesos.

Con el lente del DHANA: trabajar desde la incorporación de la mirada del DHANA, implica que todas las fases de construcción de la política (desde el diagnóstico, pasando por la formulación, la implementación y el seguimiento), incluyen como guía los componentes del derecho humano a la alimentación, que a su vez retoman las diferentes fases del proceso alimentario. Esta perspectiva permite que todos los objetivos se materialicen en acciones e indicadores medibles que, en efecto, contribuyan desde las realidades particulares, al alcance pleno del DHANA. Así mismo, es indispensable que el diagnóstico se haga incluyendo un fuerte trabajo institucional, pero también con una perspectiva participativa amplia que garantice el enfoque de derechos, dando voz a las comunidades.

Voces que garanticen una vida digna: al hablar del enfoque de derechos en la formulación de políticas públicas sin duda, lo más relevante, es que en la formulación se propicie un proceso de participación activa de las personas titulares de derechos. Dicha participación debe implicar, en los casos donde sea necesario, que las personas, individuales y organizadas, cuenten con espacios de cualificación de sus capacidades para que puedan intervenir desde sus conocimientos propios, pero también, con el conocimiento suficiente para navegar con propiedad en las aguas de la institucionalidad y, desde allí, gestionar iniciativas de exigibilidad social, política y jurídica. Aquí es fundamental la contribución de las organizaciones defensoras de derechos humanos y de la academia.

Así mismo, este enfoque también es clave en la construcción de las estrategias de monitoreo y seguimiento que, por supuesto, no se reducen a criterios técnicos o presupuestales, sino que deben incluir valoraciones de calidad en su cumplimiento y sobre la real participación de las personas.

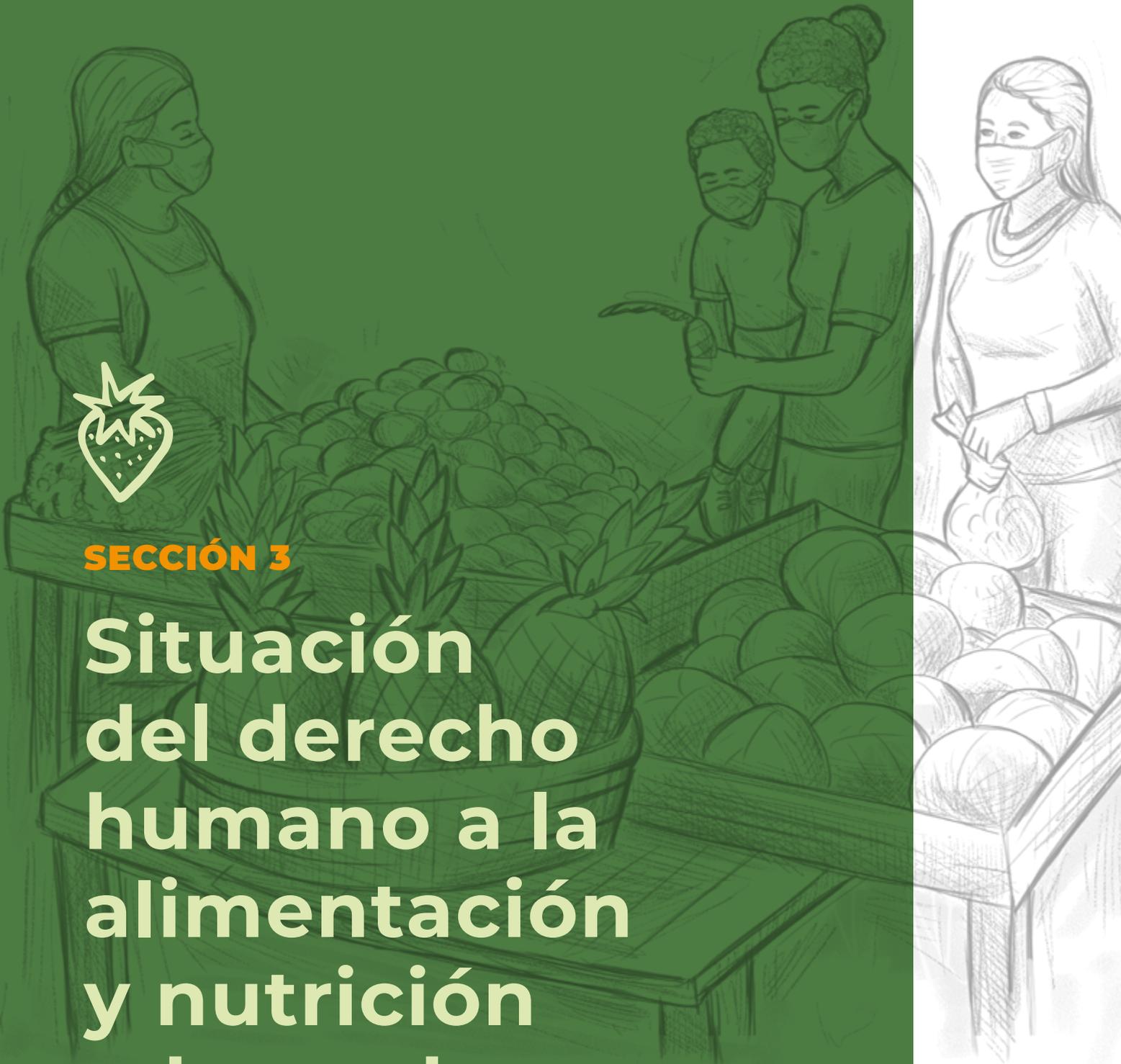
Un buen sustento: implica una arquitectura institucional sólida, que reconozca la vitalidad de la alimentación como derecho fundamental, y dada su interrelación (con otros derechos), interdependencia (influencia en el goce de otros derechos), e indivisibilidad (como garante de otros derechos), se generen los suficientes mecanismos a nivel de administración para que los avances en temas alimentarios sean cada vez más un asunto estructural de Estado que no dependa de los cambios de gobierno. Por su parte, un buen sustento también está dado por una sociedad civil empoderada, que tenga la posibilidad de estar activa en todos los momentos del ciclo de las políticas públicas.

Una implementación que trasciende: implica apropiación social y compromiso político, para que en efecto se den las garantías de cumplimiento de lo propuesto a todo nivel. Así mismo, medir la eficiencia, eficacia y transparencia del Estado en el cumplimiento de objetivos desde un enfoque de derechos, requiere hacer un seguimiento riguroso de que en sus actividades legislativas, ejecutivas y judiciales, relacionadas directamente con el DHANA, o en las que puedan afectarlo de manera indirecta, está cumpliendo con sus obligaciones, siguiendo los principios de derechos humanos derivados de las normas y estándares del derecho internacional.



SECCIÓN 3

Situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas desde una perspectiva interseccional y poblacional



Capítulo 8

La feminización del hambre en Colombia²⁸²

La alimentación es un acto político: no se trata de sólo una cuestión de ingesta de nutrientes de un individuo, sino más bien un complejo proceso colectivo que incluye a todas las especies del planeta y sus formas de vida. Por lo tanto, la alimentación está intrínsecamente ligada con la “naturaleza” y las fuerzas que sobre ella se imponen, las cuales obedecen a diversas lógicas de poder, entre las cuales podemos encontrar las patriarcales. En esta última se evidencia un ejercicio de subordinación, explotación y múltiples formas de opresión sobre las mujeres, niñas y cuerpos feminizados, que se exagera en regímenes alimentarios corporativos²⁸³, en modelos de desarrollo extractivista y neo extractivista²⁸⁴.

A diez años de alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la realidad muestra que van a ser inalcanzables. Si no se comienza por comprender y tomar medidas urgentes para erradicar las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en materia alimentaria, se seguirán profundizando las cifras del hambre y malnutrición, más aún cuando nos enfrentamos a una pandemia mundial que ha empeorado la situación de las y los más vulnerables. Desde ya podemos anticipar que el Estado deberá multiplicar los esfuerzos para hacer frente a los conflictos alimentarios²⁸⁵ que se acrecentarán de manera determinante, en el escenario global y nacional, a consecuencia del colapso ecológico que algunos han denominado, eufemísticamente, “cambio climático”.

282 Ingrid Paola Romero Niño. Politóloga, Especialista en políticas públicas, Magíster (C) en Estudios Comparados del Desarrollo. Feminista. Coordinadora de proyectos y del área de derechos de las mujeres y género de FIAN Colombia. promero@fiancolombia.org

283 Una definición de este sistema se encuentra en el capítulo No. 1 de este libro y en: Morales González, Juan Carlos. **Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.** Op. Cit

284 Gudynas, Eduardo. **Diez Tesis Urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual.** En: Extractivismo, política y sociedad. CAAP y CLAES. Quito. 2009. pp: 187-190; y, Svampa, Maristella. **Críticas al Desarrollo en tiempos del Antropoceno. Enfoques relacionales e imaginarios alternativos desde el Sur. 2do. Congreso Internacional sobre decrecimiento.** México. 2018. pp: 4-8.

285 Para conocer la definición de Conflicto Alimentario y cómo ese tipo de conflictos se insertan en unas lógicas de violencia alimentaria (incluida el Terrorismo Alimentario), recomendamos leer el capítulo 14 de este libro.



El presente artículo propone, desde una perspectiva feminista, analizar la situación de la alimentación de las mujeres en Colombia, a fin de visibilizar el estado de la garantía de su DHANA, más allá de las miradas androcéntricas y antropocéntricas tradicionales con las que se aborda dicha problemática. Lo anterior permite ubicar, en sus justas proporciones, la situación de la alimentación de las mujeres como un problema socialmente relevante, superando los sesgos y visiones de mujer-madre-esposa en que caen, por lo general, las políticas públicas familistas y asistencialistas de la seguridad alimentaria y nutricional. Por el contrario, se propone que la alimentación sea tratada y abordada por el Estado desde perspectivas interseccionales, a fin de dar cumplimiento con los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres y de la alimentación, y propender así por la protección y agenciamiento de quienes trabajan para la garantía de este derecho y sus titulares.



Fotografía por FIAN Colombia

El rol de las mujeres en los procesos alimentarios

El papel de las mujeres dentro del proceso alimentario ha sido estratégico para la evolución humana. Con la Revolución del Neolítico, las sociedades desarrollaron tecnologías que le permitieron a nuestra especie los procesos de sedentarización, con comunidades que se organizaron alrededor de los recursos naturales, bienes comunes, fuentes de alimentos y lugares de abrigo. En un principio, se cree que las mujeres y los hombres tenían relaciones muy horizontales sobre el manejo de la siembra y el aprovisionamiento de alimentos. Sin embargo, a medida que las sociedades se complejizaron, la división sexual de trabajo impuso a las mujeres un rol subordinado que las despojó del reconocimiento.

Con la Revolución Científica y su correlato filosófico, se impuso el modelo mecanicista y la explotación “racional” de los recursos naturales, lo cual fue acompañado, aún más que antes, por formas de dominación/discriminación fuertemente basadas en la raza, clase y género. En ese contexto, se dio una transición en las formas del hogar y de la familia. En efecto, se pasó de grupos poblados de familias extendidas campesinas, con un orden social consuetudinario de suministro y consumo de alimentos, rodeados de bienes comunes (agua, bosques, tierra), a un orden basado en hogares urbanos individualizados, con familias nucleares regidas por el “pater familias”, hombre que se dedicaba casi exclusivamente al trabajo remunerado, mientras que su esposa - madre realizaba el trabajo doméstico y del cuidado. Este nuevo orden se inscribía e inscribe, casi siempre, en un ambiente sin recursos naturales a libre disposición, rodeados de fabricas y comidas preparadas²⁸⁶.

Las mujeres urbanas se convirtieron así en “gestionadoras” del consumo, alejadas casi siempre de la producción. La arquitecta e historiadora Ruth Schwartz Cowan, en “More Work for Mother”, analiza los procesos tecnológicos de los hogares e identifica que, en los siglos XIX y XX, se equiparon los hogares para amas de casa ávidas consumidoras y luego

286 Ver: Pruvost, Geneviève. **Penser l'écoféminisme. Féminisme de la subsistance et écoféminisme vernaculaire.** En: Travail, genre et sociétés. N° 42. 2019/2 p: 37. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2019-2-page-29.htm> (Traducción propia)



asalariadas, para contribuir así al mantenimiento de un nivel de vida al servicio de las grandes industrias. Es decir, todo “el confort moderno no estaba previsto para [hacer] ganar tiempo a las mujeres”²⁸⁷. En sentido parecido, al observar el desarrollo de los restaurantes de comida rápida y la norma de trabajar a tiempo completo para pagar los préstamos, Dolores Hayden no duda en hablar de un “retroceso” para las mujeres”²⁸⁸.

División sexual del trabajo alimentario

Para comprender mejor el rol de las mujeres en el DHANA, debemos referirnos, desde una perspectiva feminista, al concepto de la **división sexual del trabajo**. Este describe la forma como las sociedades patriarcales han venido asignando roles específicos de carácter sexista a las mujeres y los hombres, en relación con el cumplimiento de labores y tareas en espacios concretos como en el hogar - “ámbito privado”. En la lógica patriarcal, esos espacios son considerados como femeninos y no productivos, en tanto que a los masculinos se les asigna el valor de productivos y escenificados en el “ámbito público”²⁸⁹

En la figura No. 7 se puede ver cómo el modelo patriarcal asigna los roles en relación con los cuidados alimentarios. En la parte superior del iceberg lo que es visible es la economía de los cuidados de los alimentos y que es llamado y reconocido como productivo, eficiente, empresarial e industrializado, relacionado con el gran capital y las corporaciones, monocultivos, grandes extensiones de ganado, OGM, entre otras. En la parte inferior, que es la sección oculta, está lo que sostiene a lo de arriba y que pertenece al trabajo reproductivo, que no es reconocido como base fundamental para la producción de la vida e incluso del gran capital, como son los trabajos del cuidado alimentario, sus saberes y prácticas. Allí están quienes cuidan de la biota, la diversidad, la agricultura familiar y campesina, popular, comunitaria y étnica, las mujeres suministrando alimentos, la semilla criolla o nativa, la huerta, la biodiversidad. De ahí que, desde la perspectiva feminista, se haga una crítica a las visiones economicistas y mercantilistas que apuntan directamente a la ética de los cuidados.

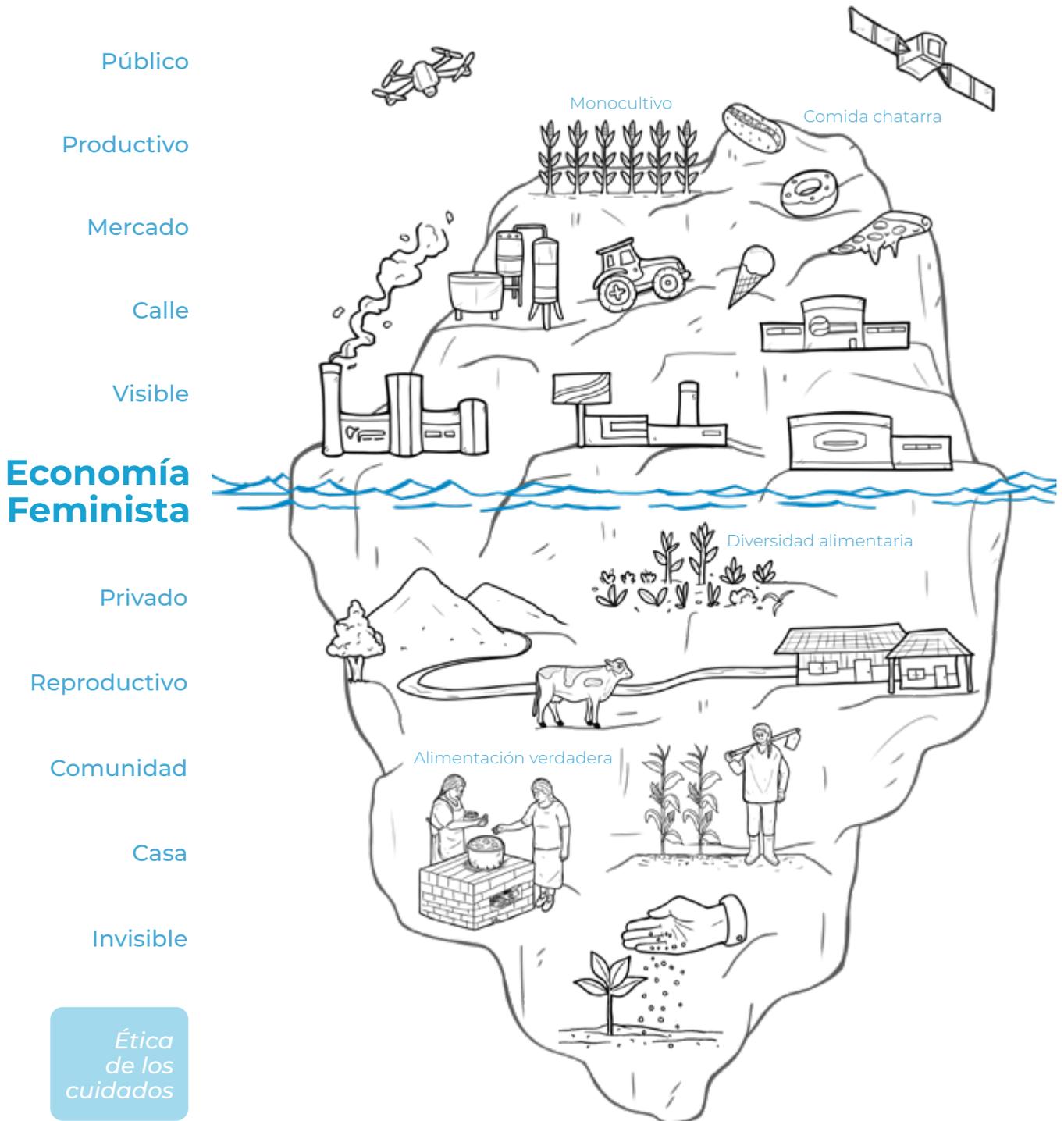
287 *Ibidem*. p. 27. Traducción propia.

288 *Ibidem*. p. 39. Traducción propia.

289 Otras perspectivas abordan el concepto de la división sexual del trabajo como el proceso de construcción de las diferencias de las mujeres en la organización social del trabajo. Esto se manifestó principalmente durante el proceso de urbanización e industrialización en el siglo XIX, cuando el espacio público de la fábrica “productivo-masculino” y al que se le atribuyó reconocimiento social, se separó del hogar visto este como espacio privado donde el trabajo doméstico-feminizado es invisibilizado. Esta división da lugar a, como dice Scott, la homogeneidad de experiencias de todas las mujeres y a acentuar las diferencias entre hombres y mujeres. Ver: Scott, Joan. **La mujer trabajadora en el siglo XX**. En: G. Duby y M. Perrot (Eds.) *Historia de las mujeres en occidente*. Taurus. Madrid. 2000. Vol. 4. pp: 427-461
En otros contextos mucho más rurales o donde la industrialización no llegó con tanta fuerza, también se puede ver claramente la división sexual del trabajo, lo que demuestra una vez más el proceso hegemónico de subordinación y división en el reconocimiento en los procesos del mundo del trabajo.

Figura 7. División patriarcal de la economía de los cuidados alimentarios²⁹⁰

290 Figura de elaboración propia, adaptada del "Iceberg de los cuidados". Versiones de esta figura han sido publicadas con anterioridad en diversas fuentes.





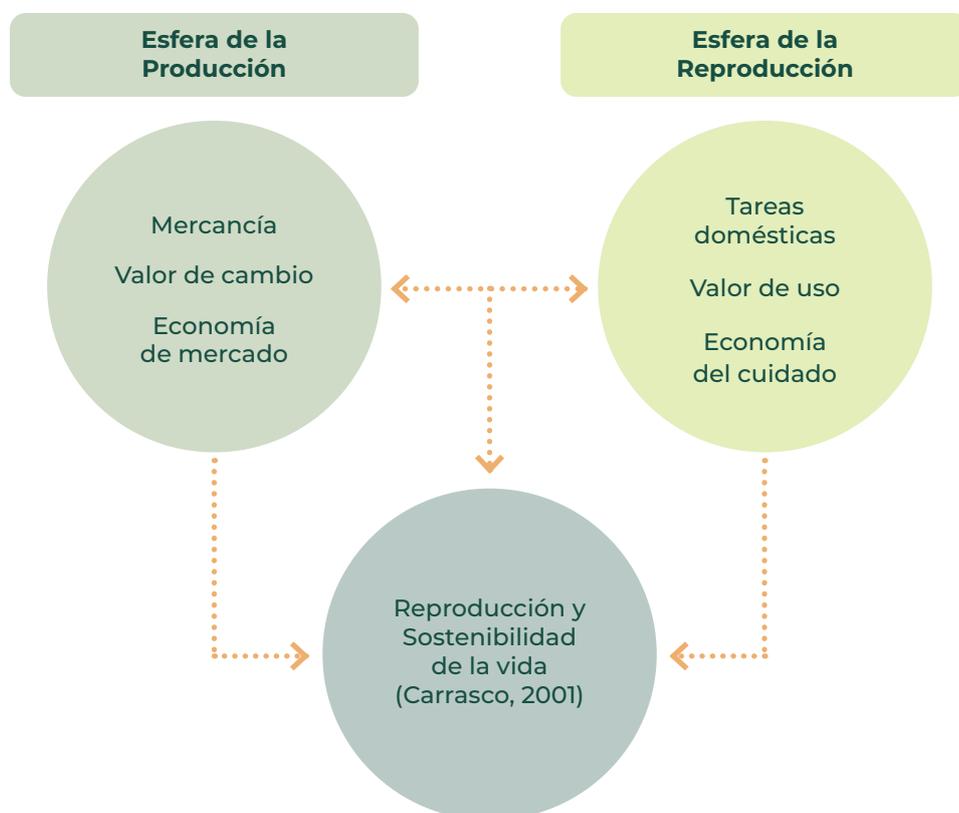
Las visiones dominantes, se dividen en dos esferas:

Primera esfera. Productiva: se relaciona con la producción de la mercancía, el máximo beneficio y el **valor de cambio**. Basada en una economía de mercado, tiene una noción hegemónica de lo que llamamos trabajo remunerado, referido a lo que conocemos como empleo y el cual oculta actividades sin valor mercantil y tiende a incorporar a las mujeres en lo que llamamos el productivismo. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en las llamadas grandes cadenas de producción de la industria alimentaria, donde existen investigaciones que interpelan el argumento según el cual las cadenas globales agrícolas “benefician” a las mujeres que trabajan en el campo en la producción de alimentos, porque incrementan las ofertas de empleo y los índices de productividad. Todo lo contrario, existen evidencias de que esa narrativa oculta que las mujeres siguen siendo las que ocupan el eslabón más débil de las cadenas agrícolas globales.

Segunda esfera. Reproductiva: en ella encontramos todas aquellas tareas llamadas “domésticas” basadas en el **valor de uso**, en el cuidado de la vida y que es referida como una esfera subordinada, asignada a lo femenino, que comprende actividades complejas invisibles y subvaloradas. Es lo que llamamos hoy el trabajo reproductivo o del cuidado, el cual sustenta las actividades esenciales para la vida, entre ellas lo alimentario.

Para las teorías feministas en realidad hay una doble presencia de las mujeres en estas esferas, y proponen un concepto más integrador: lo que denominan la **reproducción social**. Es decir, integrar los procesos reproductivos en la comprensión de los procesos económicos, de tal suerte que apunten a la reproducción y sostenibilidad de la vida (ver figura No. 8), invirtiendo la escala de prioridades, en donde los medios de vida, entre ellos, las semillas, la tierra, el agua, los bosques, sean más relevantes que la búsqueda de los máximos beneficios para unos pocos. Al respecto, existen varias propuestas generadas por los movimientos sociales de mujeres. Entre ellas podemos encontrar la propiedad social de la tierra, en donde más que una mercancía ésta sea una fuente de vida.

Figura 8. Las esferas de la economía y la propuesta de la sostenibilidad de la vida²⁹¹



A pesar de estas propuestas, el trabajo social reproductivo sigue siendo invisible, no remunerado, no reconocido y estigmatizado. Con todo eso, es fundamental para el actual régimen alimentario global neoliberal ya que se sustenta en gran medida por el trabajo alimentario de las mujeres²⁹². Se puede afirmar entonces que son las mujeres quienes alimentan el mundo, ya que son las que asumen la mayor carga de este trabajo, desde la semilla hasta el plato. Participan en la consecución, producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de alimentos, además de la regeneración de las condiciones de vida que permiten otra vez reiniciar el proceso alimentario²⁹³.

Este trabajo considerado como “gratuito”, como un “deber” se hace en condiciones de gran precariedad, desigualdad, discriminación, subvaloración y explotación. Paradójicamente sostiene nuestro sistema social y económico, y es pilar fundamental del sostenimiento del orden capitalista y patriarcal que se beneficia de la inequitativa distribución social de los cuidados.

291 Figura de elaboración propia.

292 Andrews, Donna; Smith, Kiah y M. Alejandra Morena. **Enfurecidas: las mujeres y la naturaleza**. En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2019. El Poder de las Mujeres en la lucha por la soberanía alimentaria. LokayDRUCK. Alemania. 2019. p. 9. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rtfn-watch11-2019_esp_b.pdf

293 Para comprender mejor en qué consiste el Proceso Alimentario ver el capítulo No. 1 de este libro.



El patriarcal régimen agroalimentario y nutricional de tipo corporativista

Para probar esta premisa del título, basta con preguntarnos ¿quiénes padecen más hambre?, ¿quiénes tiene menor titulación y acceso a la tierra u otros bienes?, ¿a quiénes afecta en mayor medida la malnutrición?, ¿quiénes alimentan al mundo? ¿tienen las mujeres soberanía sobre su cuerpo-territorio?, ¿a quiénes beneficia el régimen agroalimentario y nutricional corporativista? Estas preguntas nos llevan a indagar sobre diferentes aspectos relacionados con el rol y el lugar de las mujeres en el DHANA, lo que nos enfrenta a evaluar situaciones de desigualdad y opresión injustas contra las mujeres, niñas y cuerpos feminizados. Se trata entonces de una balanza colmada de inequidad, construida sobre la base de estereotipos de género, sexismos, machismos y miradas androcéntricas consubstanciales al régimen agroalimentario y nutricional corporativista. Los hechos y cifras lo evidencian.

El trabajo del cuidado en lo alimentario

En Colombia la Ley 1413 de 2010 establece la inclusión de la Economía del cuidado²⁹⁴ en las cuentas nacionales, creando la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado. De acuerdo con las estadísticas oficiales, para el año 2017 la producción del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (en adelante: TDCNR) representa cerca del 20,0% del Producto Interno Bruto (PIB), superando el valor agregado bruto de actividades individuales económicas como el comercio (18% PIB), la administración pública (15% PIB), las industrias manufactureras (12% PIB) y las actividades inmobiliarias²⁹⁵.

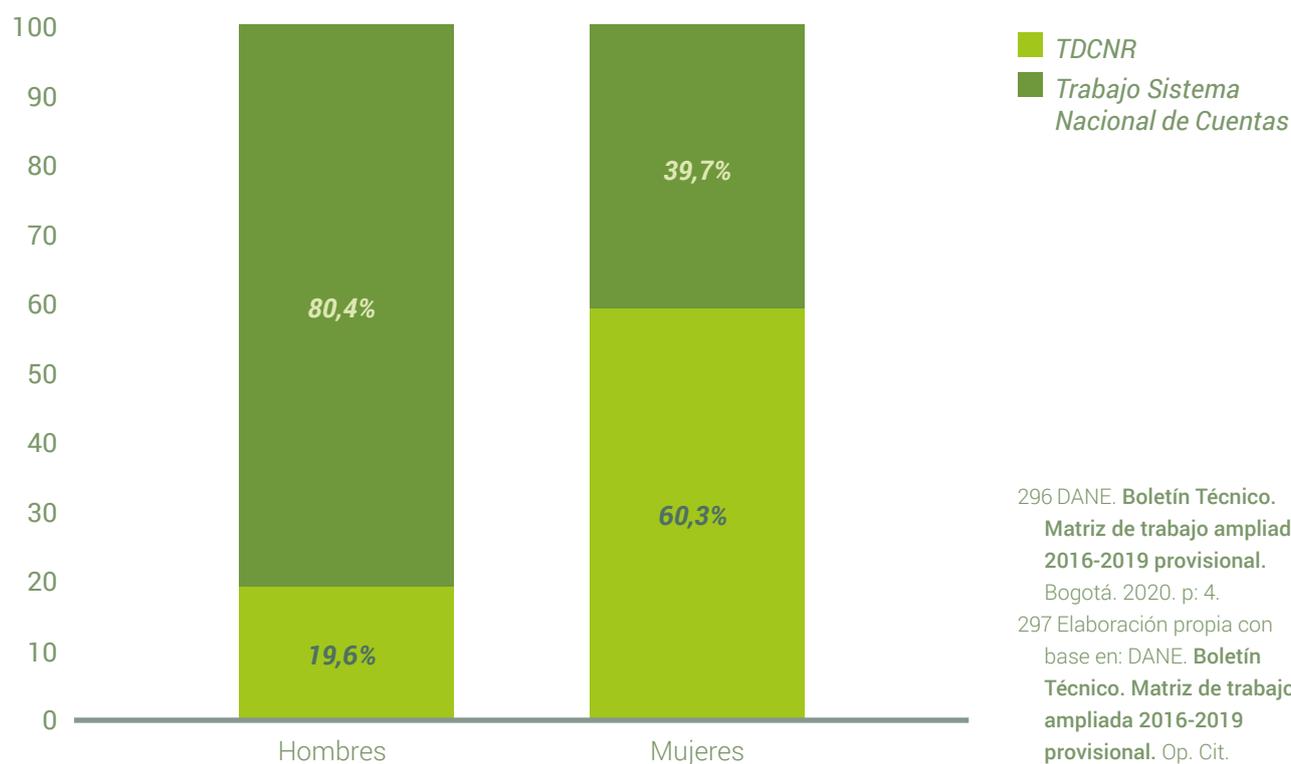
De acuerdo con la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, en promedio, las mujeres colombianas dedican más del doble del tiempo que los hombres al TDCNR. Además, las mujeres que habitan zonas rurales dispersas y centros poblados dedican más tiempo al TDCNR que los hombres y mujeres de las cabeceras municipales.

294 La economía del cuidado se define en el Artículo 2 como: “el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con el mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado”.

295 DANE. **Boletín Técnico. Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC)**. Bogotá. 2017. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_CPEC_2017_prov.pdf; y, ONU Mujeres y DANE. **Cuidado No Remunerado en Colombia. Brechas de Género. Boletín Estadístico**. 2020. Bogotá. p: 2.

Como se evidencia en la gráfica No. 30 del total de horas promedio anuales trabajadas por las mujeres (2016-2019), el 60,3% corresponde a TDCNR en comparación con el 19,6% de las horas dedicadas por parte de los hombres²⁹⁶.

Gráfica 30. Participación porcentual del promedio de horas anuales trabajadas dentro de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacional y en TDCNR, según sexo. 2016 – 2019²⁹⁷



De acuerdo a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (en adelante: ENUT) 2020-2021, **el suministro de alimentos en Colombia es la principal actividad de producción no remunerada, con un 35%** de distribución porcentual en comparación con las otras actividades del TDCNR²⁹⁸, siendo tan solo un indicador que nos permite visibilizar las problemáticas sexistas alrededor de los sistemas alimentarios.

Para el periodo 2016 a 2020 el tiempo promedio dedicado por las mujeres a esta actividad es aproximadamente el doble que el dedicado por los hombres (ver gráfica No. 31), siendo las mujeres que habitan en zonas rurales dispersas y en centros poblados las que mayor tiempo dedican al suministro de alimentos²⁹⁹.

296 DANE. **Boletín Técnico. Matriz de trabajo ampliada 2016-2019 provisional.** Bogotá. 2020. p: 4.

297 Elaboración propia con base en: DANE. **Boletín Técnico. Matriz de trabajo ampliada 2016-2019 provisional.** Op. Cit.

298 Son seis las actividades que se miden dentro del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado: compras y administración del hogar, mantenimiento de vestuario, cuidado y apoyo de personas, voluntariado, suministro de alimentos, limpieza y mantenimiento del hogar.

299 DANE. **Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021. Resultados septiembre-diciembre 2020.** Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>



Gráfica 31. Minutos promedio por participante en suministro de alimentos (actividades de trabajo no remunerado) según sexo. Total nacional. 2016 - 2020³⁰⁰



La nutrición androcéntrica

Solo hasta finales del siglo XX se empezó a estudiar diferencialmente las enfermedades entre hombres y mujeres, ya que antes los ensayos clínicos se basaban en hombres blancos de mediana edad, del norte global. Con todo, falta mucho por avanzar pues hoy día los marcos normativos y científicos se enfocan en el ámbito netamente reproductivo de las mujeres; es decir, en la gestación y la lactancia, lo que reproduce estereotipos de género dejando de lado perspectivas más integrales del cuerpo y los ciclos de vida.

Valls-Llobet, identifica tres reglas del patriarcado sobre los cuerpos de las mujeres:

“1. Naturalización de la diferencia sexual, cuando lo femenino tiene un valor inferior y solo se relaciona con la maternidad; 2. Fragmentación del cuerpo y de las experiencias y; 3. Objetualización de los sujetos, las mujeres se convierten en objetos de mercado de la industria de la medicalización y nutrición”³⁰¹.

300 Elaboración propia con base en: DANE. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021. Resultados septiembre-diciembre 2020. Op. Cit.

301 Valls-Llobet, Carme. Medio Ambiente y Salud. Mujeres y hombres en un mundo de nuevos riesgos. Feminismos. España. 2018. Ed.1. pp: 40-41

En oposición, la autora propone el concepto de la “morbilidad diferencial”, que distingue entre enfermedades relacionadas con los aspectos biológicos (menstruación, embarazo, parto, menopausia,) y enfermedades por factores de riesgo diferenciales prevenibles, conocidas como las crónicas no transmisibles. Entre estas encontramos la diabetes mellitus, la anemia y la malnutrición, muchas de ellas relacionadas con carencias nutricionales o problemas metabólicos que dan lugar a diversas manifestaciones de enfermar en las mujeres y las niñas³⁰².

Cabe recordar que las niñas, adolescentes y mujeres mayores requieren, en determinados momentos de la vida y en determinadas condiciones socio – culturales, el consumo de alimentos de valor nutricional más elevado, lo cual implica un consumo diferencial que puede tender a ser más costoso y tener particulares impactos en las mujeres pobres, migrantes y del sur global, al ser ellas más susceptibles a la carencia o restricciones alimentarias y, por ende, a diversos tipos de desnutrición.

La feminización de la malnutrición

La triple carga de la malnutrición hace referencia a la desnutrición; las carencias de micronutrientes (también denominada hambre oculta); y, el sobrepeso, la obesidad, con las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con estas últimas condiciones. Todas son expresiones de discriminación y violencia que afectan particularmente a las mujeres, y que se agravan a partir de la intersección de diferentes elementos. En ese sentido, por ejemplo, el 8 de marzo de 2016 la Ex Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Hilal Helver, afirmó ante el Consejo de Naciones Unidas que el 70% de las personas que pasan hambre a nivel mundial son mujeres y niñas³⁰³. A continuación se describe la triple carga de la malnutrición y se evidencia el impacto desproporcionado de las mujeres.

Respecto a **la primera carga o desnutrición**, las mujeres indígenas y afrodescendientes suelen ser las más afectadas por la desnutrición crónica, siendo una situación íntimamente relacionada con la pobreza. De acuerdo con ONU Mujeres, se estima que 47 millones de mujeres y niñas caerán en la pobreza extrema en el año 2021 ante

302 Valls-Llobet, Carme.

Mujeres, Salud y Poder.

Feminismos. 2009. Madrid.

Ed.1ª. pp:160–163.

303 ONU. **El 70% de los**

afectados por hambre

a nivel mundial son

mujeres. Noticias ONU.

2016. Disponible en:

[https://news.un.org/es/](https://news.un.org/es/story/2016/03/1352391)

[story/2016/03/1352391](https://news.un.org/es/story/2016/03/1352391)

304 UN Women. **From**

Insights to Action: Gender

Equality in the Wake of

COVID-19. 2020. p: 14.



la pandemia del COVID 19, así como el 72% de las trabajadoras domésticas de todo el mundo habrían perdido el empleo para junio del año 2020³⁰⁴. Ambas, situaciones que exponen a la mujeres a restricciones alimentarias que posiblemente se traduzcan en desnutrición aguda o crónica.

En Colombia, durante la emergencia sanitaria, la proporción de mujeres que ya no tiene ingresos laborales es de 30,7%, mayor que la de los hombres con 20,1%. Las mujeres jefas de hogar que ya no tienen ingresos laborales es de 22,5% en comparación con el 10,1% en hombres³⁰⁵. Estas cifras pueden representar impactos sustanciales en la alimentación de las mujeres y, por ende, en el desarrollo de sus capacidades y la pérdida de su autonomía económica y alimentaria.

Actualmente, a nivel mundial, las mujeres tienen un 13% de más probabilidades de sufrir inseguridad alimentaria moderada o severa que los hombres, y un 27% más de probabilidades de tener inseguridad alimentaria severa a nivel global³⁰⁶. En Colombia, de acuerdo a la ENSIN 2010, 57,7 de cada 100 hogares se encontraban en inseguridad alimentaria. Para el año 2015, la cifra era del 54,2%, y el 57,6% de las mujeres jefas de hogar tenían inseguridad alimentaria³⁰⁷.

Respecto a **la segunda carga o la deficiencia de micronutrientes, para el año 2016 el 32,8%** (es decir, 613 millones) de mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) de todo el mundo padecían anemia por carencia de hierro. Un análisis profundo de la ENSIN 2015 realizado por el Instituto Nacional de Salud, muestra que 15 de cada 100 mujeres en edad fértil son anémicas (el doble comparado con las cifras de la ENSIN 2010), lo que evidencia la configuración de un problema de salud pública. Las cifras diferenciales muestran que 28 de cada 100 mujeres indígenas sufren de anemia y, en afrodescendientes, el porcentaje es del 24,5. Por otro lado, “las prevalencias más altas de anemia estaban en las mujeres pertenecientes a la quinta parte más pobre de la población (19,4%) y en las ubicadas en las regiones Orinoquía - Amazonía (21,5%) y Atlántica (19,5)”³⁰⁸.

Así mismo, en los últimos años, los niveles más bajos de Vitamina D se presentan con mayor frecuencia en las mujeres. En Colombia son las mujeres gestantes quienes tienen mayor porcentaje de deficiencia de

305 DANE. **Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021. Resultados septiembre-diciembre 2020.** Op. Cit. pp: 30-31.

306 FAO et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets.** Op. Cit. p: 24

307 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 135.

308 Ospina, Martha. **Resultados del análisis profundo de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN 2015.** Bogotá. Julio 16 de 2019. Presentación disponible en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/INS-revela-qu%C3%A9-tan-bien-o-mal-nutridos-est%C3%A1n-los-colombianos.aspx>.

vitamina D con un 32,8%, seguidas de los preescolares con un 31,4% y las mujeres en edad fértil con 24,1%. Paradójicamente, a medida que se promociona el consumo de “fórmulas mejoradas”, aquellas tendencias no cambian, lo que sugiere que las actuales políticas de nutrición y salud, guiadas por la “supuesta” autorregulación de la industria a la vez que una elevada publicidad de sus productos, favorecen los intereses de la industria (consumo de sucedáneos) por encima de los derechos de las mujeres (alimentación real). Es decir, no se generan acciones contundentes para promover la producción, consumo y acceso de alimentos verdaderos, diversos y ricos en oligoelementos en todas las diferentes etapas de la vida de las mujeres, que puedan prevenir y eliminar las deficiencias de vitaminas como la D y la anemia.

En Colombia se evidencia un fuerte interés corporativo y una débil respuesta estatal para prevenir las situaciones anteriormente enunciadas, con políticas que incentivan la priorización de soluciones estrechas como la fortificación, a expensas de no atacar los condicionantes estructurales del hambre y la malnutrición. En la misma línea, el mercado incentiva el consumo de PCUs³⁰⁹ como si se trataran de verdaderos alimentos, al tiempo que sus estrategias publicitarias y de mercadeo son engañosas y sexistas. Un ejemplo de ello son los sucedáneos del Calcio en mujeres adultas mayores, así como los de la leche materna, cuya publicidad y consumo ha aumentado de manera vertiginosa durante las últimas décadas, lo que ha llevado a un cambio de las dietas y hábitos alimentarios dirigidos a beneficiar a las corporaciones, en detrimento de la producción y consumo de los alimentos verdaderos.

En cuanto a **la tercera carga, el sobrepeso y la obesidad**, estas dos condiciones aumentan en todas las regiones del mundo, en buena medida a consecuencia del creciente consumo de PCUs. Es preciso indicar que en los perfiles epidemiológicos relacionados con estos problemas, son las mujeres adolescentes y adultas las que llevan la peor parte. Algunas causas de esta situación se basaban en la reproducción de estereotipos de género mercantilista. Por ejemplo, el papel de las mujeres como “consumidoras” de PCUs (comida chatarra) se ha determinado bajo falsas narrativas de “libertad de elección” y supuesto “empoderamiento”.

309 Los productos comestibles ultraprocesados son “formulaciones industriales elaboradas principal o totalmente a partir de sustancias derivadas de componentes de los alimentos, además de los aditivos usados para imitar e intensificar las cualidades sensoriales de los productos sin procesar o mínimamente procesados y los platos y comidas preparados con esos productos y con ingredientes culinarios procesados” En: OPS. **Alimentos y bebidas ultraprocesadas en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones normativas.** Op. Cit. p: 6.



De acuerdo a la OMS, desde 1975 hasta el año 2016 la obesidad se ha triplicado en todo el mundo. En 2016, el 39% de la población adulta tenía sobrepeso, de la que el 40% eran mujeres y 39% hombres. En el año 2016, alrededor del 13% de la población adulta mundial sufría esta situación, 15% mujeres y 11% hombres³¹⁰.

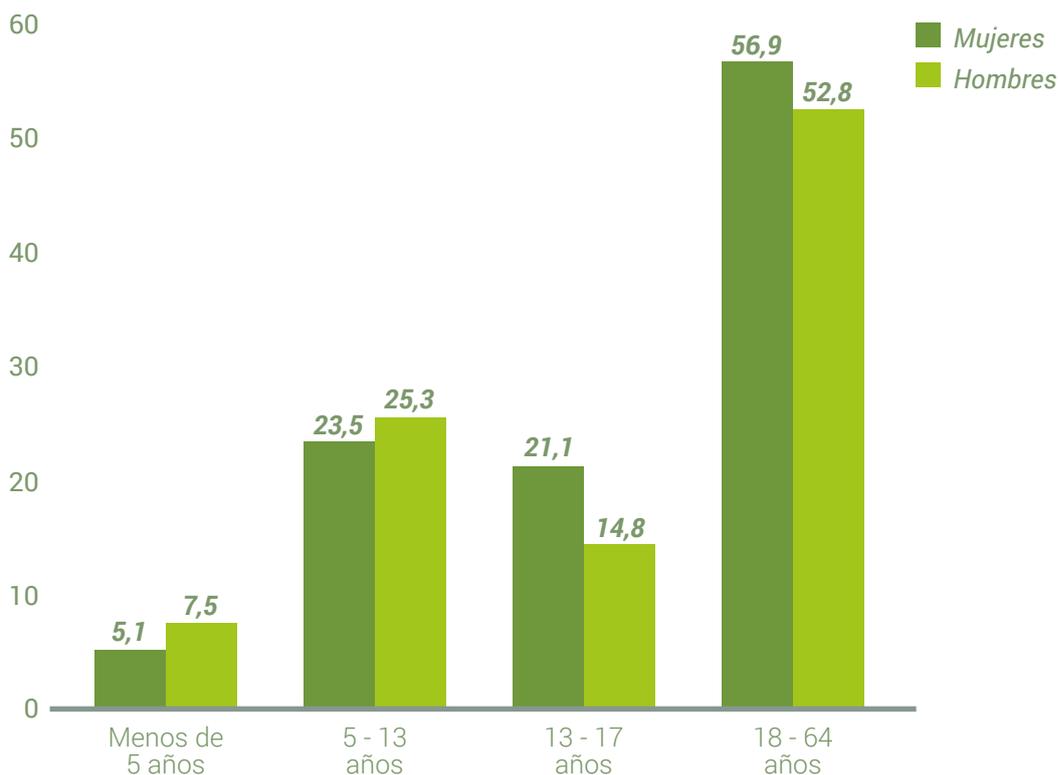
En Colombia, respecto al exceso de peso, pasa un fenómeno interesante (ver la gráfica No. 32): mientras que en edades tempranas son los varones quienes tienen mayor niveles de exceso de peso, en la adolescencia y edad adulta son las mujeres.

De acuerdo con la ENSIN para el año 2015 el exceso de peso en menores de 5 años es mayor en niños (7,5%) que en niñas (5,1%). Pasa algo similar en escolares entre (5 y 12 años), es más alto en varones (25,3%) que en las niñas (23,5%). Sin embargo, las cifras sobre adolescentes (13 a 17 años) muestran otra situación, ya que es mayor en mujeres (21,1%) en comparación con los hombres (14,8%). En cuanto a los adultos (18 a 64 años) (ver gráfica No. 33), el sobrepeso es mayor en hombres (38,4) que en mujeres (37,2), situación inversa en lo relacionado con la obesidad (14,4% Vs 22,4%, respectivamente).

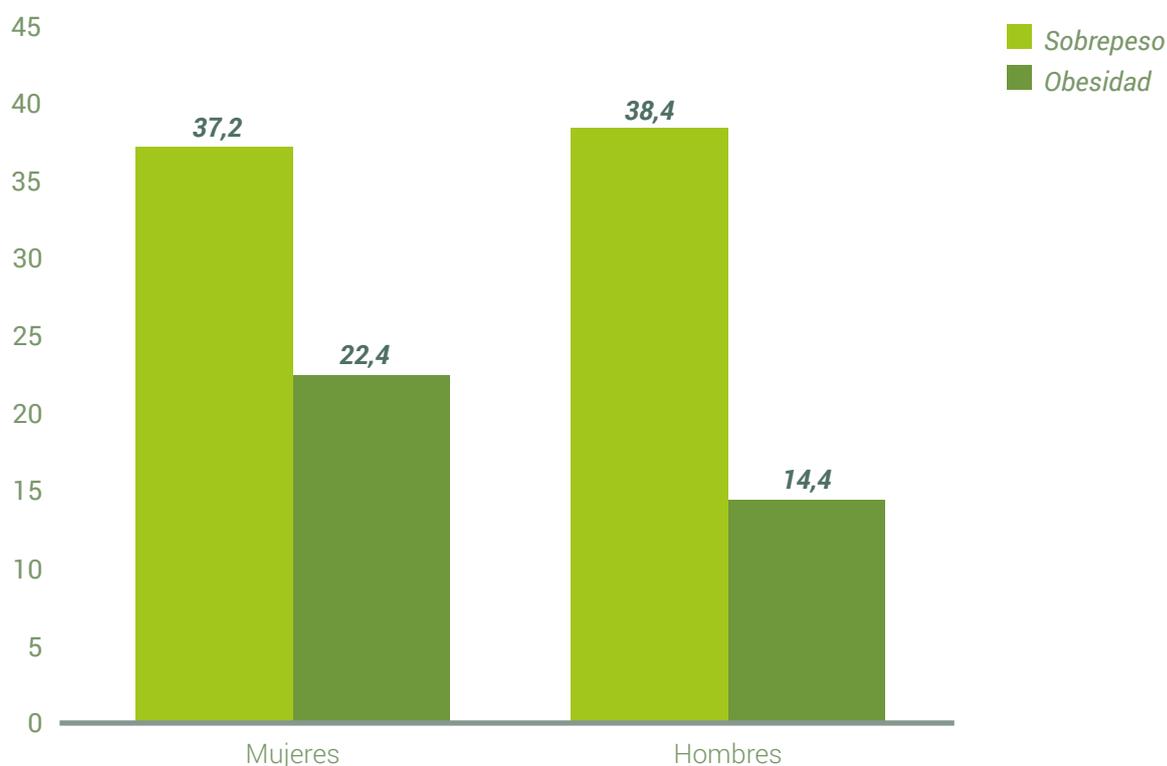
310 OMS. **Sobrepeso y Obesidad.** Centro de prensa. Abril 1 de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.

311 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 380, 407, 431, 536

Gráfica 32. Exceso de peso según grupo etario y sexo en el año 2015³¹¹



Gráfica 33. Sobrepeso y obesidad por sexo en población adulta en el año 2015³¹²



Las enfermedades relacionadas con exceso de peso, sobrepeso y obesidad son más frecuentes en mujeres que en varones. Desde la perspectiva de la morbilidad diferencial, se puede decir que existen factores biológicos, como que las mujeres tienen el 15% más de materia grasa que los hombres. No obstante, lo que las hace más vulnerables es la exposición a los tóxicos ambientales relacionados con el consumo alimentos contaminados con dioxinas, el consumo de PCUs, y la ausencia de espacios y tiempo para la actividad física. Todos, asuntos que son prevenibles.

Por lo anterior, se evidencian desigualdades de poder ligadas a la falta de soberanía sobre los cuerpos de las mujeres. Entre esa pérdida de soberanía se encuentra la mercantilización de su cuerpo, ya que son vistas como mercancía y consumidoras excepcionales. Un ejemplo de ello es la publicidad sexista relacionada con sucedáneos y con los PCUs, que persiste y se profundiza en múltiples formas de opresión y discriminación (sexo/género, etnia, edad, nacionalidad, condición y clase) que operan en el régimen alimentario corporativo. En efecto, el acceso a los alimentos reales suele ser más difícil y caro que el que se propicia con el consumo de PCUs, lo que para las mujeres pobres que habitan las ciudades implica acceder a la oferta más barata del mercado y por lo tanto menos saludable.

312 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. pp: 457-458



Las mujeres, tierra y paz

La tierra es un eslabón fundamental en el proceso alimentario, ya que con ella se siembra el alimento. Es por lo tanto un bien común, fuente de vida sobre todo para las mujeres campesinas que viven y cultivan el campo.

En Colombia, hace 19 años se expidió la Ley 731 de 2002 de mujer rural y su implementación ha sido muy lenta. De acuerdo al 3er. Censo Nacional Agropecuario, Colombia es el país en la región con la mayor concentración de tierras, “las fincas de más de 500 hectáreas – que representan el 0,4% del total de explotaciones – concentran el 67,6% de la tierra productiva”³¹³. El 78,4% de las UPAs que está en manos de mujeres productoras, tienen menos de 5 ha, y tan solo el 26 % de las mujeres productoras participan en las toma de decisión de la UPAs del área rural dispersa en comparación con el 61,4% de los hombres³¹⁴. Frente al nivel de sostenibilidad de la tierra, se puede constatar en el Censo que, de las personas productoras, son los hombres quienes poseen mayor maquinaria, acceso a créditos y asistencia técnica.

En el marco del Acuerdo de Paz, se planteó la Reforma Rural Integral (punto 1), la cual tiene un significativo lugar para las mujeres gracias a la presión y movilización que se hizo en las negociaciones del Acuerdo. Existen varios compromisos que adquirió el Gobierno como: la creación del Fondo de Tierras; la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad; la democratización del acceso a la propiedad de la tierra; la participación de las mujeres rurales y sus organizaciones en los PDET; el impulso de la economía solidaria que promueva la autonomía económica de las mujeres rurales; la creación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación; y, la participación sustancial de las mujeres en los procesos de implementación y seguimiento del Acuerdo de Paz.

El Acuerdo de Paz logró incorporar el enfoque de género con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables como la población campesina, las mujeres, las minorías religiosas, los pueblos y comunidades étnicas y la población LGBTI. En este mismo sentido, en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo se define como uno de los principios para incorporar de forma transversal el enfoque de género, la interseccionalidad, que

313 OXFAM. **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina.** Op. Cit. p: 25.

314 DANE. **Tercer Censo Nacional Agropecuario. Séptima entrega de resultados 2014.** Bogotá. p: 5.

315 DNP. **Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación**



Fotografía por FIAN Colombia

“reconoce la existencia de diversas condiciones que se cruzan y convergen en la vida de las mujeres, poniéndolas en una situación desventajosa y de discriminación por razones de sexo, edad, etnia, orientación sexual, identidad de género, clase social, pobreza, condición de víctima, condición de discapacidad, ubicación geográfica, entre otros”³¹⁵

El Estado Colombiano ha sancionado algunas normas para responder a la situación de desigualdad de las mujeres y el acceso y titulación de tierra. Entre ellas el Decreto Ley 902 de 2017, que aborda: i) la necesidad de adjudicar a las mujeres rurales la titulación y/o la formalización de la propiedad a su nombre, independiente de su estado civil; ii) la asignación de predios con un área no inferior a la Unidad Agrícola Familiar (en adelante: UAF) y la inclusión del Subsidio Integral de Acceso a Tierra (en adelante: SIAT). No obstante, su ejecución ha sido absolutamente pobre y sus resultados reproducen la desigualdad. De hecho, como lo expresó la Procuraduría “[en] el periodo 2017-2020, el 65,2 % de los hombres o género masculino fueron beneficiados con la formalización de su posesión u ocupación y, solamente el 31,6% fueron mujeres propietarias”³¹⁶.

y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2018. pp: 145, 146. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

³¹⁶ Procuraduría General de la Nación. **Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz.** Bogotá. 2021. Numeral 41.



Reconocimiento de las mujeres en el marco normativo relacionado con el DHANA

La CEDAW, sus recomendaciones y su relación con el DHANA de las mujeres en Colombia

El DHANA de las mujeres avanza hacia una interpretación más amplia de los derechos de las mujeres. Particularmente a nivel internacional, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, se destaca la Convención sobre todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (en adelante: CEDAW, por sus siglas en inglés), y sus correspondientes Recomendaciones Generales expedidas durante los últimos años. La CEDAW fue adoptada en 1979 por Naciones Unidas y ratificada por el Estado Colombiano mediante la Ley 51 de 1981. En lo que respecta al Protocolo Facultativo de la CEDAW, lo fue con la Ley 984 de 2005.

Esta convención establece los más altos estándares internacionales de los Derechos Humanos de las mujeres, al abordar de manera amplia el concepto de discriminación³¹⁷, lo cual es la sombrilla conceptual que nos permite visibilizar las diversas expresiones de violencia y desigualdad en las mujeres, niñas y cuerpos femeninos y que son conexas a las injusticias que persisten en razón de las violaciones del DHANA. El cuadro No. 9 nos da cuenta de algunos de los artículos a destacar de la Convención que se relacionan con el DHANA. Así mismo, el cuadro No. 11, al final de este capítulo, compendia algunas interpretaciones útiles de los Artículos de la CEDAW a la luz del DHANA y sus amenazas.

317 De acuerdo a la Convención, la discriminación es entendida en su Artículo 1º como: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Cuadro 9. Artículos de la CEDAW relacionados con el DHANA

Número del artículo	Tema
5	Prejuicios y prácticas consuetudinarias basadas en inferioridad.
10	Igualdad en la esfera educativa.
11	Empleo y trabajo sin remuneración.
12	Embarazo pre y pos parto.
13	Derecho a préstamos bancarios, hipotecarios y crédito financiero.
14	Mujeres en zonas rurales.

La CEDAW ha emitido 38 Recomendaciones Generales, las cuales aclaran y complementan la naturaleza y el significado de la Convención. Estas deben ser adoptadas por los Estados miembros que ratificaron la CEDAW. Varias recomendaciones orientan la adopción de medidas importantes para el cumplimiento del DHANA de las mujeres, entre las cuales podemos encontrar varias relevantes para el tema alimentario (ver cuadro No. 10).

Cuadro 10. Recomendaciones de la CEDAW relacionadas con DHANA

Número de la recomendación	Tema
9	Estadísticas sobre tierra, cuidado alimentario.
12	Violencia contra la mujer.
24	Salud.
27	Mujeres mayores.
28	Obligaciones básicas de los Estados.
30	Prevención de conflictos.
31	Prácticas nocivas.
32	Dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia.
34	Mujeres rurales.
35	Violencia por razón de género contra la mujer.
37	Dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático.



De estas, es fundamental resaltar la Recomendación No. 34 ya que fue el primer instrumento sobre los derechos de las mujeres en las zonas rurales, así como, el primero en reconocer explícitamente el DHANA en el marco de la soberanía alimentaria. Para profundizar sobre las recomendaciones, al final del artículo también se encontrará el cuadro No. 12, que sintetiza las recomendaciones de la CEDAW a la luz del DHANA³¹⁸.

Otro importante instrumento internacional del derecho internacional de los derechos humanos que aborda el tema de las mujeres es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Allí se establece, en el artículo No. 4, los derechos de las campesinas y de otras mujeres que viven y/o trabajan en las zonas rurales, así como las obligaciones de los Estados para garantizar su realización, reforzando las obligaciones de derechos humanos de los Estados establecidas por la CEDAW. Desafortunadamente, hasta ahora el Estado Colombiano no ha ratificado dicho instrumento fundamental para garantizar los derechos de las mujeres campesinas.

Reconocimiento del DHANA de las mujeres a nivel nacional

El DHANA de las mujeres en la Constitución Colombiana tiene un marcado acento familista, ya que solo está reconocido como un derecho fundamental la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante (*artículo 43*), y no aborda otros aspectos de la vida de las mujeres. En cierta manera, este abordaje refuerza el enfoque reproductivo que ha dejado por fuera la contribución estratégica que hacen las mujeres a la satisfacción del DHANA, desde sus diversos roles más allá de su papel reproductivo.

Esta afirmación no significa que se deje de recalcar lo fundamental que es esta etapa de la vida de algunas mujeres, y que se considere la necesidad de fortalecer la lactancia materna brindando a ellas las posibilidades de tener condiciones dignas para realizarla. Esto significa generar garantías sociales, laborales, libres de estigmatización y discriminación, así como informar y acompañar, por todas las partes de la sociedad, dicha situación en el marco de los derechos humanos de las mujeres.

318 Basado en: Romero Niño, Ingrid Paola. **El derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las mujeres: una ampliación de horizonte hacia la construcción de una ciudadanía plena. Reflexiones y propuestas para su seguimiento.** FIAN Colombia. Bogotá. 2014. pp: 27-33.

No sobra tampoco recordar que existen otros tipos de políticas públicas nacionales o territoriales, en las que brilla por su ausencia la perspectiva de género, tanto en sus enfoques como en su implementación. Por lo tanto, se requiere transversalizar la perspectiva feminista en los instrumentos de políticas públicas relacionadas con el DHANA, así como respecto a otros derechos humanos.

El feminismo y su potencial emancipador en la alimentación

Vincular la soberanía alimentaria con la lucha feminista

Las luchas de las mujeres por la SOBAL ha sido un cuestión de largo aliento, sobre todo en los movimientos sociales de mujeres rurales y campesinas, quienes son la primera línea de la producción de alimentos en el mundo. De hecho, durante las últimas tres décadas, gracias a los movimientos sociales como La Vía Campesina, La Marcha de Mujeres y otras plataformas más locales y regionales³¹⁹, se ha ampliado el trabajo en favor de la SOBAL y el DHANA.

El rol protagónico de las mujeres en estos movimientos y en la lucha por su SOBAL, no deviene por automatismo ni ha transitado un camino fácil. En ese sentido, para alcanzar ese liderazgo, ellas han tenido que luchar en dos frentes. En el primero, al interior de sus propias organizaciones, para ganar terreno en materia del reconocimiento de sus derechos. En el segundo, en el marco de su participación en los procesos sociales que enfrentan al gran capital y al extractivismo característicos del sistema agroalimentario y nutricional dominante, hegemónico y patriarcal. Un sistema que, como ya se ha dicho, es dirigido por grandes corporaciones transnacionales y poderosas empresas nacionales, que han impuesto patrones de consumo alimentario distantes del cuidado de la naturaleza y de quienes alimentan el mundo.

319 Entre ellos tenemos la Red de Mujeres Agroecológicas, los grupos de mujeres campesinas de organizaciones como la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZOR), la Asociación Campesina del valle del Río Cimitarra (ACVC); del Consejo Nacional Agrario (CNA), las Mujeres del Común, del Movimiento Ríos Vivos Santander y redes urbanas de mujeres que promueven alimentación sana y cuidado de la naturaleza.



Al respecto, el observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición del 2019, en su edición No. 11 dedicada al poder de las mujeres, resaltó algunas de las contribuciones realizadas por el feminismo al proyecto de la SOBAL que se reflejan en:

- La creación de espacios por y para las mujeres en las organizaciones agrícolas
- La incorporación de reivindicaciones centradas en la redistribución y el reconocimiento del trabajo de cuidados y la labor productiva de las mujeres
- La función cada vez más central que se concede a garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra, los territorios, el agua, las semillas, la información y el acceso directo a los mercados, entre otros aspectos
- Reflexiones y reivindicaciones sobre los vínculos entre la política alimentaria, la justicia de género y la agroecología
- El reconocimiento de la función crucial de las mujeres en la soberanía alimentaria, incluido el desarrollo de conocimientos y formas del saber campesino, local e indígena
- La integración de las luchas por la soberanía alimentaria y los derechos LBTQI.



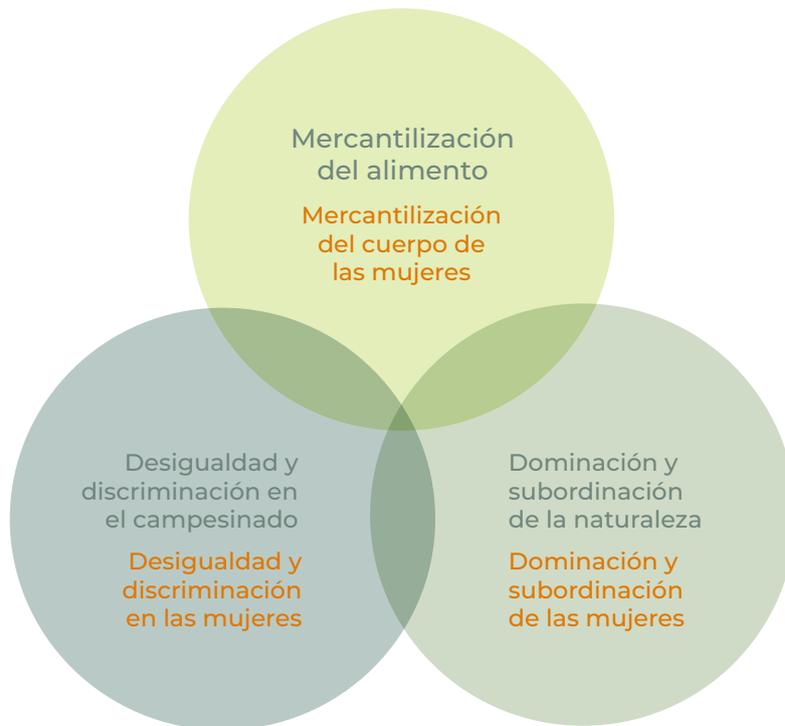
En consecuencia, se refuerza una “lucha por desafiar las normas de género, buscar la autonomía física y derribar estructuras patriarcales (así como las estructuras racistas y coloniales relacionadas)”³²⁰.

Ahora bien, desde los análisis desarrollados a partir del trabajo de campo de FIAN Colombia, encontramos tres comparaciones principales a modo de articulación (ver figura No. 9)

320 Gioia, Paula. **Más colores. La diversidad de género en el sistema alimentario.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2019. El Poder de las Mujeres en la lucha por la soberanía alimentaria. Op. Cit. p. 41.

Figura 9. Intersecciones entre mercantilización, dominación y desigualdad, y las apuestas de la Soberanía alimentaria y feminismos³²¹

321 Figura de elaboración propia.



Primera articulación. *Mercantilización del alimento / Mercantilización del cuerpo de las mujeres*

El sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativo, expresión del modelo económico hegemónico, promueve la mercantilización de los alimentos y la maximización de la ganancia de unos pocos actores: la agroindustria y el agronegocio. En ese sistema, los alimentos son vistos solo como mercancías y no como derechos para el bien-estar de la población. Incluso promueve la pérdida del alimento real y verdadero, en términos de su producción, promoción y consumo, en favor de la producción, promoción y consumo de los PCUs y la dieta corporativa.

De manera consubstancial, ocurre una mercantilización del cuerpo de las mujeres que se expresa de diferentes maneras. Una de ellas es la publicidad sexista dirigida a la venta de alimentos o comestibles, en ocasiones buscando profundizar la explotación en el marco del trabajo del cuidado, sostenedor del gran capital, que en su mayoría lo realizan las mujeres.



De manera contrahegemónica y contradiscursiva, los feminismos promueven en cambio la prohibición de toda mercantilización del cuerpo de las mujeres en todas las esferas y ámbitos de la vida, incluyendo en el proceso alimentario. De paso, en conjunción con la SOBAL, nos recuerdan que esta promueve los alimentos y la alimentación como derechos de los pueblos, no como mercancías.

Segunda articulación. Dominación y subordinación de la naturaleza / Dominación y subordinación de las mujeres

Con el sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativo, los pueblos están sujetos a no poder decidir sobre su proceso alimentario ni sobre su relación con los bienes comunes. La privatización de las semillas, la pérdida de acceso a tierras y agua, y la destrucción de la biodiversidad que incluye, además, la de la diversidad alimentaria, son expresiones de ese fenómeno. Todo esto sucede como resultado de una profundización en la relación de dominación sobre la naturaleza y su correlato de colapso ecológico y destrucción planetaria; algo sin lo cual la obsesión del mercado y la sostenibilidad del modelo no pueden darse.

En ese contexto, las mujeres están subordinadas a las decisiones de las grandes agroindustrias con trabajos tercerizados y mal pagos. Así mismo, están sujetas a un limitado acceso a los bienes comunes relacionados con la alimentación como proceso. Con la privatización de los alimentos, el agua, las semillas y los bosques, así como el limitado acceso a la tierra y la expansión de la depredación extractivista, son las mujeres quienes se ven más afectadas para tomar decisiones sobre su vida, alimentación y territorio.

Desde el feminismo, existe una firme convicción de que son las mujeres quienes deben decidir soberanamente sobre su cuerpo y sus vidas, y no deben estar subordinados o dominados por intereses de otros. Ni la familia, ni la comunidad, ni el Estado, ni las empresas tienen derecho a obligar a las mujeres a hacer acciones sobre su cuerpo que no deseen. Al contrario, se debe promover la participación política de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar, la comunidad, las organizaciones y el Estado. En ese sentido, la SOBAL sostiene que es el derecho de los pueblos, especialmente de las

mujeres, el definir su propia alimentación y, por lo tanto, tienen el derecho a decidir sobre todo el proceso alimentario priorizando el uso regenerativo de los recursos para las comunidades, el bien común y la vida planetaria.

Tercera articulación. Desigualdad y discriminación en el campesinado / desigualdad y discriminación en las mujeres

El sistema agroalimentario y nutricional corporativista reproduce relaciones desiguales e injustas, que favorecen a la agroindustria y el sistema financiero, dejando de lado a los intereses de las campesinas, campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales. De ahí que persista la desigualdad en el acceso y consumo de alimentos para personas vulnerables como migrantes, afros, indígenas, o para poblaciones que, por razones religiosas y/o políticas, son víctimas de discriminación histórica y socialmente naturalizada³²².

El feminismo propone eliminar toda forma de discriminación en contra de las mujeres, y por lo tanto, sus luchas y propuestas promueven relaciones igualitarias a todo nivel que permitan el acceso equitativo a las mujeres en el acceso y consumo de alimentos.

En ese sentido, el feminismo campesino y popular mantiene los mismos postulados de la Soberanía Alimentaria y añade que:

“el proceso de producción de alimentos como una relación más armónica y también como un espacio vital en el que construir valores. Se trata de salvar y crear nuevas formas de vida que se han perdido con la entrada del capitalismo. Centrarse en las relaciones de poder entre hombres y mujeres en los espacios organizativos y en los hogares, en el trabajo productivo y reproductivo, en el reconocimiento de los conocimientos y las contribuciones de las mujeres. La consolidación de este movimiento se basa en un proceso de interacción ascendente en el que mujeres de diferentes países trabajan en un proceso ascendente para definir lo que consideran feminismo popular y campesino según su contexto y su tiempo. Perseveran en el feminismo como estrategia política y, como tal, responden a esta dinámica y promueven el derecho a la alimentación como parte de su soberanía alimentaria”³²³.

322 Es el caso, por ejemplo, de las personas víctimas de discriminación dentro de los sistemas religiosos y políticos de castas.

323 Graciele Seibert, Iridiane. **Feminismo campesino y popular - Una propuesta de las campesinas para el mundo.** Vía Campesina. Marzo 13 de 2018. En: <https://viacampesina.org/es/feminismo-campesino-y-popular-una-propuesta-de-las-campesinas-para-el-mundo/>



Ahora bien, este tipo de articulaciones negativas, así como la puesta en marcha del feminismo y la SOBAL como apuestas liberadoras, se pueden apreciar muy bien en lo relacionado con las resistencias al extractivismo.

Para ejemplificarlo mejor, podemos considerar la triada **cuerpo-agua-territorio**. El extractivismo trae consigo la masculinización del territorio; es decir, una implantación de la estructura patriarcal del territorio por medio de formas de invasión sobre los cuerpos que lo habitan, y que imponen de manera violenta modos de vida sobre los cuerpos feminizados. Esto se logra por medio de mecanismos de apropiación y despojo, connaturales al modelo hegemónico, que reproducen y exacerban desigualdades³²⁴. Es sobre lo que los feminismos decoloniales alertan a partir del análisis histórico de las relaciones de explotación y la penetración colonial en las tierras ancestrales de los pueblos indígenas y afros³²⁵, concretado en la actualidad en esa nueva forma de neocolonialismo cual es el extractivismo. En Colombia podemos ver varios ejemplos de ello con la instalación de grandes hidroeléctricas como Hidrosogamoso, Hidroituango, y la expansión de los monocultivos con plantaciones de caña de azúcar, palma africana, entre otros.

El cuerpo y su relación con la tierra y agua³²⁶ surge de los feminismos comunitarios, que proponen una relación ontológica y epistemológica que responda a cómo el territorio es el lugar y espacio de la manifestación de la vida de los cuerpos. No se puede concebir un cuerpo sin un “habitar” que responde a las relaciones simbólicas, culturales, económicas, políticas, ecológicas y sociales que se tejen entre ellos³²⁷. El proceso de expropiación del territorio y su relación con el cuerpo expropiado de las mujeres se evidencia en las relaciones de poder y dominio sobre lo femenino. En estas relaciones el cuerpo de las mujeres ha sido subordinado por el poder patriarcal de/en diferentes formas, lugares y momentos históricos. Sin embargo, la violencia ejercida sobre las mujeres del sur global sigue aún siendo muy vinculada con la expropiación.

El proceso de defensa de las mujeres sobre su primer territorio (su propio cuerpo) y su territorio extendido (físico, comunitario, cultural), ha costado la vida a muchas en Colombia. De acuerdo al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos,

324 Ulloa, Astrid. **Feminismos territoriales en América Latina : defensas de la vida frente a los extractivismos**. Revista Nómadas. Octubre 1 de 2016. Vol. 45. pp: 128-132.

325 Espinosa-Miñoso, Yuderkys. **Una crítica decolonial a la epistemología feminista crítica**. En: El Cotidiano. abril 2014. vol. 184. pp: 7-12. También ver: Debauche, Alice y Françoise Verges. **Pour un féminisme décolonial**. Paris. La Fabrique. En: Population. 2020/2. Vol. 75. pp: 445-447. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-population-2020-2-page-445.htm>

326 Para una definición más amplia ver: Zaragocín, Sofía. **Espacios acuáticos desde una descolonialidad hemisférica feminista**. En: Mulier Sapiens. Cochabamba. Bolivia. 2018. Vol.10. pp: 8-15.

327 Cabnal, Lorena. **Feminismos diversos: el feminismo comunitario**. Asociación para la cooperación del Sur. 2010. pp: 22-23.

para el año 2019 las mujeres asesinadas representaban entre el 20% y 17% del total de los y las defensoras de derechos humanos asesinados. En su mayoría son lideresas comunitarias y étnicas que defienden los bienes comunes que son la base para la alimentación³²⁸.

En Colombia, desde el mes de abril del 2021, se vive un Paro Nacional fruto de la indignación frente, entre otras razones, a una reforma tributaria propuesta por el actual Gobierno. Dicha reforma incluía impuestos a los más pobres y a la canasta básica de alimentos, lo que atizó el estallido social en medio de una aguda crisis producto de la pandemia y las injusticias estructurales del país.

En el Paro Nacional muchas mujeres han sido víctimas de múltiples violencias, entre ellas la sexual. No obstante, han tenido un lugar importante en el proceso de organización social y comunitaria que se está consolidando tanto para negociar y presentar las demandas frente a un Gobierno que responde con mano militar, como para consolidar procesos de resistencia a largo plazo. En ese sentido, la Olla comunitaria ha sido una expresión de organización en los lugares donde la gente se concentra para movilizarse pacíficamente, a la vez que ha sido solución para miles de personas con hambre en Colombia. Este es un claro ejemplo de cómo las mujeres y sus procesos enfrentan con valentía y creatividad al modelo hegemónico y al Estado represor.

328 Forst, Michel. **Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos acerca de su visita a Colombia.** Consejo de Derechos Humanos. 43er. Período de sesiones. A/HRC/43/51/Add.1. Año 2020. pp: 12-13.

El proceso de defensa de las mujeres sobre su primer territorio (su propio cuerpo) y su territorio extendido (físico, comunitario, cultural), ha costado la vida a muchas en Colombia. De acuerdo al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, para el año 2019 las mujeres asesinadas representaban entre el 20% y 17% del total de los y las defensoras de derechos humanos asesinados.

Recomendaciones

Las políticas públicas alimentarias deben trascender los enfoques de género, asistencialistas y familistas, y avanzar hacia enfoques interseccionales y feministas que permitan cambiar las causas estructurales de la desigualdad y del desequilibrio de poder. De igual manera, dichos enfoques y las acciones derivadas, deben transitar hacia sistemas alimentarios orientados a cuidar los seres vivos y el planeta, en relaciones mucho más horizontales y despojadas de miradas antropocéntricas y androcéntricas.

El Estado colombiano debe hacer seguimiento sistemático a las recomendaciones expedidas por el Comité de expertas de la CEDAW en materia del DHANA, con el fin de que sirvan de guía en la formulación de normas, políticas e implementación de acciones estatales.

Las instancias de mujeres nacionales, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Dirección de Mujer Rural, entre otras, deberían incluir protocolos de actuación y gestión de recursos para la formulación, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos que incorporen el DHANA de las mujeres.

El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con otros ministerios, debe incorporar un lineamiento nacional que oriente la incorporación de la garantía del DHANA de las mujeres más allá de la mirada de mujer-madre y oriente acciones para disminuir la triple carga de la malnutrición y atacar de manera complementarias las causas de ese problema.

El Estado debe, mediante sus políticas, enfrentar la distribución inequitativa del trabajo del cuidado alimentario, a partir de acciones que reconozcan social y económicamente el trabajo de las mujeres en el ámbito alimentario. De igual manera, seguir profundizando para incorporar el trabajo del cuidado no remunerado en el Sistema Nacional de Cuentas.

El Estado y la sociedad en su conjunto deben reconocer el papel de las mujeres rurales en el DHANA y la SOBAL, y promover acciones orientadas a la autonomía alimentaria y económica sin que ello



comprometa el tiempo de auto cuidado de las mujeres. Por lo tanto, deberá reconocer las propias economías, saberes y formas de las mujeres campesinas, fortaleciendo las iniciativas de siembra, producción, intercambio, comercialización, y consumo propios.

Los entes de control deben fortalecer sus instrumentos de seguimiento, incorporando indicadores mucho más robustos e integrados que permitan medir el avance en el derecho humano a la alimentación de las mujeres más allá de la lactancia materna y la gestación.

El Estado colombiano debe avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz para dar cumplimiento al Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación³³¹. Para ello, deberá avanzar en la aprobación de leyes que protejan los derechos de las mujeres y que permitan la participación sustantiva con voz y voto de las mujeres campesinas en los espacios de decisión de políticas alimentarias, como son, por ejemplo, los Comités de Seguridad Alimentaria y Nutricional en todos los niveles territoriales.

El Estado, en todos sus niveles territoriales, deben facilitar procesos de rendición de cuentas a las políticas y acciones en materia alimentaria, en los que se garantice la participación activa de las mujeres y sus organizaciones.

Las políticas públicas alimentarias deben trascender los enfoques de género, asistencialistas y familistas, y avanzar hacia enfoques interseccionales y feministas que permitan cambiar las causas estructurales de la desigualdad y del desequilibrio de poder.

331 El Estado colombiano no ha avanzado, desde una real perspectiva de derechos humanos, en la construcción e implementación de dicho Sistema. Como ya fue mencionado en otro capítulo, apenas si ha formulado un Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, que no contó con una amplia participación de la sociedad civil. FIAN Colombia, con el apoyo de algunos congresistas, radicó en el Congreso el Proyecto de Ley 171 de 2020 Senado "por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y nutrición adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones". Dicho proyecto no logró avanzar hacia ley en el Congreso, razón por la cual se intentará de nuevo en la actual legislatura. Como es de esperar, se anticipa de nuevo una gran resistencia por parte del Gobierno, algo entendible para un Estado que ha sido incapaz de cumplir con gran parte del Acuerdo de Paz. Para conocer ese proyecto ver: Congreso de la República. **Gaceta del Congreso. Proyecto de Ley 171 de 2020 Senado.** Bogotá. Año XXIX. No. 616. Julio 31 de 2020.





Cuadro 11. Interpretación de los Artículos de la CEDAW a la luz del DHANA y sus amenazas

Artículos	Relación con el DHANA	Amenazas al DHANA
<p>Artículo 5</p> <p>a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;</p>	<p>A las mujeres tradicionalmente se les asigna el lugar de la cocina y la distribución de los alimentos. Al interior de los hogares, suelen además ser discriminadas en la distribución y consumo de alimentos.</p>	<p>Asignación del trabajo doméstico sin remuneración y reconocimiento, así como distribución inequitativa de alimentos que no satisfacen las necesidades nutricionales.</p>
<p>Artículo 10.</p> <p>Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.</p>	<p>En medio de una ausencia de proyectos educativos para la preservación de su identidad cultural y prácticas alimentarias, las mujeres campesinas (sin importar su diversidad o pertenencia étnica) por lo general no sobrepasan los niveles de educación básica; tienen altas cifras de abandono escolar, mayores dificultades para acceder a educación técnica o superior; y, cuando lo logran, terminan insertas en programas educativos deficientes que no se adecúan a las dinámicas y los tiempos de las mujeres en el campo.</p>	<p>Las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas tienen grandes obstáculos de acceso y pocas oportunidades de estudio y capacitación en zonas rurales. La no garantía del derecho a la educación impide generar mejores condiciones de vida y romper con el círculo de la pobreza, obstaculizando además la generación de autonomía económica para su alimentación adecuada. Así mismo, no se genera conocimiento científico y técnico para su aplicación en áreas agropecuarias, que permitan mejorar sus habilidades de siembra y contener la pérdida de sus conocimientos ancestrales en materia alimentaria.</p>

Artículos	Relación con el DHANA	Amenazas al DHANA
<p>Artículo 11. Numeral 1 - Recomendación General No. 16 (Décimo período de sesiones, 1991)</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos. Mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas.</p>	<p>Asignación preferente de trabajo doméstico, discriminación en la remuneración de la labor de las mujeres y mínimas garantías laborales, limitan las capacidades económicas de las mujeres y su posibilidad de acceder a una alimentación adecuada.</p>	<p>Las mujeres que trabajan en hogares prestando sus servicios para el cuidado doméstico, reciben tratos discriminatorios. Su remuneración económica por la labor realizada es menor en relación con los hombres, lo que implica, especialmente en las mujeres con jefatura femenina, restricciones en el acceso a los alimentos o a los factores productivos/económicos necesarios para producirlos o transformarlos.</p>
<p>Artículo 12 - Recomendación General No. 24 (20° período de sesiones, 1999)*</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, 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.</p>	<p>En materia de salud, las mujeres han sido sujetas de una mirada androcéntrica. Por lo tanto concebidas sólo desde la esfera reproductiva, limitando múltiples posibilidades en la vida de las mujeres. Esta mirada restrictiva en su papel reproductor, no quita importancia a la necesidad de medidas de especial protección frente a la lactancia y la gestación. Sin embargo, no vincula las otras esferas de la vida de las mujeres en sus diversos ciclos de vida y múltiples opresiones que padecen.</p>	<p>Enfocar el interés por la alimentación de las mujeres sólo a su momento de gestación y puerperio, limita el DHANA de las niñas, adolescentes y jóvenes, así como de las mujeres adultas que no desean o no pueden ser madres.</p>



Artículos	Relación con el DHANA	Amenazas al DHANA
<p>Artículo 13. Literal b</p> <p>El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero.</p>	<p>El acceso a créditos para la tierra o proyectos productivos es dirigido preferentemente a mujeres con características heterosexuales y casadas. Se han abierto programas dirigidos a mujeres rurales con exiguos préstamos de capital semilla y con altos intereses. Consideradas sujetos de crédito por su puntualidad y ataduras familiares, las pocas mujeres que acceden a los créditos o proyectos productivos condicionados, lo hacen no porque se les reconozca un derecho, sino porque son vistas como sujetos económicos “presionables” o de bajo riesgo para el sector financiero.</p> <p>La titularidad de la tierra está en pocas manos femeninas, dado que los créditos a los que pueden optar no tienen capacidad de soporte para la adquisición de títulos inmobiliarios o tierras.</p>	<p>Las mujeres con jefatura de hogar o con otras características de identidad sexual étnica/racial, son discriminadas por su condición o situación.</p> <p>Los préstamos ofrecidos tienen un alto interés, lo que hace que posiblemente duren mucho tiempo pagando la deuda adquirida. Para el capital financiero es más rentable y de mayor estabilidad prestar a mujeres, bajo el supuesto cierto o falso de que son más dadas a cumplir con las obligaciones y tienen mayor responsabilidad frente a ellas.</p> <p>El bajo acceso a la titularidad de la tierra de las mujeres genera dependencia económica y, por lo tanto, alimentaría, con el agravante de que hay pérdida de sus prácticas de siembra, trueque y producción alimentaria.</p>
<p>Artículo 14 No. 2, Literales: a, b</p> <p>Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:</p> <p>a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;</p> <p>b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia.</p>	<p>Son pocas las mujeres campesinas, indígenas y afros, que históricamente han tenido la posibilidad de aportar e incidir en la elaboración de planes de desarrollo; esto debido a su limitado acceso a espacios de decisión y fortalecimiento político.</p> <p>En muchas partes continúan siendo consideradas no sujetas de acceso a préstamos y créditos agrícolas.</p> <p>Igualmente son consideradas como las cuidadoras y únicas responsables de la familia y sus condiciones sanitarias.</p> <p>Existen barreras técnicas administrativas y culturales para el acceso a métodos anticonceptivos adecuados.</p> <p>Existen obstáculos para el acceso y abastecimiento de agua, elemento fundamental para la alimentación.</p>	<p>La formulación de políticas públicas no tiene voz de mujer. Por lo tanto existe un sesgo en las necesidades diferenciales de las mujeres en los programas, planes y proyectos dirigidos al tema alimentario. Esto es particularmente evidente en casos como la población afro e indígena.</p> <p>El acceso a préstamos en condiciones genera deudas impagables y la reproducción del círculo de la pobreza.</p> <p>El aumento en el número de hijos e hijas de una mujer, las condiciona a tener menos posibilidades de ingresos, así como a una distribución adecuada de alimentos para su subsistencia y la de su familia.</p>

Cuadro 12. Recomendaciones Generales de la CEDAW
y las obligaciones relacionadas con el DHANA de las mujeres

Recomendación general	Temática específica	Interpretación de la obligación
<p>No. 9 (Octavo Período de Sesiones, 1989)</p>	<p>Estadísticas relativas a la condición de la mujer</p>	<p>Deficiencia en el desglose de información por sexo, frente a la situación alimentaria de las mujeres. Los perfiles epidemiológicos nutricionales y los análisis sobre alimentación de las mujeres en diversos campos como el de la educación, trabajo, agricultura, tierras, aguas, bosques, tipos de violencias, cuidado, no cuenta aún con sistema de información robustos que permitan brindar información estadística detallada con interpretación desde un análisis de género que oriente contenidos para la garantía de derechos.</p>
<p>No. 12 (Octavo Período de Sesiones, 1989). Numeral 7 y Numeral 24, literal d.</p>	<p>Violencia contra la mujer</p>	<p>Ausencia de medidas que garanticen igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el cuidado, sobre todo relacionado con la alimentación.</p> <p>Brechas económicas como lo es la remuneración desigual y la mayor carga económica para las mujeres al interior de los hogares.</p> <p>Impunidad frente al cumplimiento de condenas y/o obligaciones para responder a la inasistencia alimentaria. Las madres cabeza de familia tienen carga desproporcionadas en la manutención de sus hijas e hijos cuando existen una situación de abandono o separación.</p> <p>Reproducción de estereotipos sexistas frente al cuerpo de la mujer como objeto sexual, ejerciendo violencia simbólica que repercute en trastornos alimentarios como bulimia y anorexia, los cuales afectan la vida y la salud de las mujeres.</p> <p>Distribución inequitativa de alimentos a favor de los hombres al interior de los hogares. Un mecanismo inequívoco de violencia contra las mujeres que no sólo afectan sus cuerpos, salud y desempeños, sino que también reproducen las trampas y modelos de violencia y exclusión.</p>



Recomendación general	Temática específica	Interpretación de la obligación
<p>No. 24 (20° período de sesiones en 1999) Artículo No. 12</p>	<p>La mujer y la salud</p>	<p>Se deben fortalecer medidas de nutrición dirigidas a las mujeres en procesos de maternidad durante el embarazo y la lactancia.</p> <p>Más allá de esta interpretación puntual, cabe decir que es necesario descentrar los modelos y sistemas de salud en la maternidad de las mujeres, puesto que está es un momento específico, aunque crítico de las mujeres que son madres. Por lo tanto, se debe avanzar en miradas holísticas de las mujeres en el sector salud, que apunten a medidas preventivas y de protección de su salud integral en todas las etapas, situaciones y condiciones a lo largo de la vida desde una mirada interseccional.</p>
<p>No. 27 (42°. Período de sesiones en 2008) (Artículo No. 26 y 49)</p>	<p>Sobre las mujeres de edad y la protección de sus Derechos Humanos</p>	<p>Existen leyes débiles para la protección de las mujeres mayores, ya que son víctimas del despojo de bienes y de maltratos que van desde la ausencia del cuidado y suministro de alimentos.</p> <p>Se deben asegurar a las mujeres de edad servicios de abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos a un costo asequible, así como servicios adecuados de agua potable y saneamiento que deben contemplar el uso de tecnologías que no requieran un esfuerzo físico indebido y acordes a su contexto territorial.</p>
<p>No. 28 (16 de diciembre de 2010) Artículo 18</p>	<p>Relativa a las obligaciones básicas de los Estados parte de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.</p>	<p>Abordar la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de la discriminación de la mujer por su género y sexo, la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género.</p> <p>El Estado debe reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. Las mujeres indígenas, afros, pobres y desplazadas son las más afectadas por la malnutrición y la falta de acceso a tierras, entre otras violaciones de DHANA.</p> <p>Se debe aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general No. 25.</p>

Recomendación general	Temática específica	Interpretación de la obligación
<p>No. 30 (56° período de sesiones, 2013) (1° De noviembre de 2013)</p>	<p>Sobre las mujeres en la prevención de conflictos, y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos</p>	<p>En Colombia es de suma importancia esta recomendación, dada la situación de conflicto armado interno y la implementación del Acuerdo de Paz desde el año 2016. Por lo tanto, presenta desafíos particulares, entre los que señala la Recomendación respecto a su estabilidad económica y reintegración, ya que si estas no se aseguran tiene como consecuencia la inseguridad alimentaria, la vivienda deficiente, la privación de bienes y la falta de acceso a los recursos hídricos.</p> <p>La situación de extrema pobreza y desigualdad debe evitarse, ya que puede llevarlas como señala la Recomendación “a intercambiar favores sexuales por dinero, refugio, alimentos u otros bienes en circunstancias que las hacen vulnerables a la explotación, la violencia y la infección por VIH y otras enfermedades de transmisión sexual” (numeral 54).</p> <p>El acceso equitativo a la propiedad, a la tierra y medios de vida (artículo 16, apartado 1, letra h), son la base en situaciones posteriores a conflictos, el proceso de reinserción a la vida civil de las ex combatientes, y el proceso de perdón y reparación de las víctimas del conflicto.</p> <p>Las nuevas estructuras de gobernanza posteriores a conflictos, como el que propone el Acuerdo de Paz en Colombia con el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, deben ser implementadas en la igualdad entre los géneros, donde la participación de las mujeres en la toma de decisiones debe ser prioritaria ya que si esto no se cumple puede considerarse incompatible con los objetivos de estabilización.</p>
<p>No. 31 del Recomendación General Conjunta Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación General número 18 del Comité de los Derechos del Niño (59° período de sesiones, 2014) (14 de noviembre de 2014)</p>	<p>Sobre las prácticas nocivas.</p>	<p>Las prácticas tipificadas como nocivas se relacionan directamente con las relaciones de poder desiguales entre los géneros sobre todo en mujeres, niñas y niños, entre otros. Entre estas prácticas se incluyen las restricciones dietéticas extremas, incluso durante la gestación (alimentación forzada, tabúes alimentarios). El comité señala también las modificaciones corporales en aras de cumplir estándares de belleza, así como las posibilidades de contraer matrimonio de las niñas y las mujeres como el engorde en algunas culturas. Otra forma es el sometimiento a tratamiento médico o cirugía plástica para cumplir con estereotipos corporales y la provocación de trastornos alimentarios y de salud.</p>



Recomendación general	Temática específica	Interpretación de la obligación
<p>Recomendación general núm. 32 (59° período de sesiones, 2014) (14 de noviembre de 2014)</p>	<p>Sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres</p>	<p>Los artículos 3 y 10 a 13 de la Convención establecen la obligación de otorgar, sin discriminación alguna a las mujeres solicitantes de asilo y a las refugiadas, el derecho a suplir servicios sociales que garanticen alimentos, entre otros.</p>
<p>No. 34 (63° período de sesiones, 2016) (7 de marzo de 2016)</p>	<p>Derechos de las mujeres rurales</p>	<p>De manera significativa podemos destacar la Recomendación General No. 34 de la CEDAW, primer instrumento internacional que orienta la adopción de medidas para asegurar el pleno cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos de las mujeres en las zonas rurales. Es también el primer instrumento que reconocer explícitamente el DHANA de las mujeres en las zonas rurales en el marco de la soberanía alimentaria.</p>
<p>No. 35 (67° período de sesiones) (26 de julio de 2017)</p>	<p>Violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general No. 19</p>	<p>La Convención indica que las obligaciones de los Estados son respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad de jure y de facto (Recomendación General No. 28 (2010); así mismo, amplía su interpretación en virtud de tratados de derechos humanos entre otros el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial la Observación General No. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, en donde el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada de las mujeres es reconocido. Por lo tanto, el Estado Colombiano debe interpretar de manera conexa y amplia dicho derecho, desde una perspectiva de género y con una perspectiva interseccional como titular de obligaciones.</p>
<p>Recomendación General núm. 37 (2018)</p>	<p>Dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático</p>	<p>Evidencia las desigualdades de género en el contexto de cambio climático y desastres naturales. También la relación que existe con los efectos del cambio climático y la disminución de la seguridad alimentaria. Los efectos relacionados con los alimentos, la tierra y la inseguridad hídrica, no son neutros en cuanto al género ya que las mujeres tienen más probabilidades de padecer malnutrición y subalimentación en tiempos de escasez de alimentos. La mayor responsabilidad que tienen las mujeres y las niñas en cultivar, reunir y preparar alimentos y obtener combustible y agua en muchas sociedades, es de por sí una tarea desproporcionada que se agrava por la falta de fuentes de agua potable y de combustible disponibles, asequibles, seguras y accesibles. Las mujeres rurales e indígenas, se ven directamente afectadas por los desastres y el cambio climático, al ser productoras de alimentos y trabajadoras agrícolas, ya que constituyen la mayoría de los pequeños agricultores y de los agricultores de subsistencia, así como una proporción considerable de los trabajadores agrícolas.</p>

Capítulo 9

Garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante la emergencia sanitaria originada en la propagación del COVID-19³³²

Introducción

El presente reporte tiene como propósito revisar la situación del DHANA en NNA en Colombia, y cómo se ha venido deteriorando como resultado de la emergencia sanitaria originada en la propagación del COVID-19.

Adicionalmente, ofrece un breve análisis de algunas medidas implementadas con el propósito de proteger el DHANA, en particular en NNA, a saber: i) ajustes en el PAE; ii) fortalecimiento e implementación de nuevos programas de transferencias monetarias a población

332 Autores: Andrés Vélez Serna. Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Magister en Derecho (LL.M.) de la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. Socio de Edulegal, firma que presta servicios de asesoría legal permanente a Red PaPaz. Nayib Chalela Ambrad. Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario de la Universidad del Rosario. Asociado de Edulegal. Nota: este artículo fue elaborado tomando como base los hechos ocurridos en 2020 en el contexto de la pandemia, muchos de ellos se mantienen aún hoy.



vulnerable; y, iii) donaciones. Frente a esta última medida, presenta información acerca de peticiones elevadas al Ministerio Público con el objeto de que las donaciones de productos comestibles se atengan a las recomendaciones internacionales a fin de garantizar el DHANA. También informa acerca de los lineamientos recientemente adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social y algunas observaciones que se han formulado desde la sociedad civil.

Luego aborda un problema creciente relacionado con la promoción y donación de sucedáneos de la leche materna en contravía de lo dispuesto en la normativa aplicable, así como la posición del Instituto Colombiano de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (en adelante: INVIMA) frente a este particular.

Finalmente ofrece una serie de conclusiones y recomendaciones basadas en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Situación del DHANA en niñas, niños y adolescentes en Colombia

Como ya fue mencionado en el capítulo 3 de este libro, en Colombia la desnutrición de niños y niñas ha sido una constante y por eso la necesidad de recordar algunas de las cifras y datos sobre esa problemática. De acuerdo con la ENSIN de 2015, 10,8% de niñas y niños entre los 0 y 5 años se encontraba en estado de desnutrición crónica.³³³ En la población escolar (personas entre 5 y 12 años), 7 de cada 100 niños y niñas padecen desnutrición crónica. Esta cifra produce especial alarma en la población indígena donde 30 de cada 100 escolares indígenas se encuentran en ese estado de desnutrición. En los hogares más pobres de Colombia, 11 de cada 100 niños y niñas la padecen³³⁴. En cuanto a los y las adolescentes, 7 de cada 100 también la tienen, cifra que es del 36,5% en los y las adolescentes pertenecientes a grupos indígenas. Entre los hogares más pobres de Colombia esta cifra alcanza al 14,9%

333 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit.

334 Ídem.

de los y las adolescentes y, en las zonas rurales, el 15,7% de ellas y ellos padecen la desnutrición crónica.

Con todo, aunque la falta de acceso a alimentos ha disminuido de acuerdo con el último informe de la FAO, el 4,8% de la población colombiana padecía de subalimentación en 2016-2018³³⁵. A esta situación debe sumársele que, de acuerdo con la ENSIN 2015, el 54,2% de los hogares en Colombia padecen de inseguridad alimentaria y, entre estos, el 22,3% registran inseguridad alimentaria moderada y severa.³³⁶ Lo anterior significa que más de la mitad de población colombiana está en riesgo.

Por otra parte, es necesario referir, que mientras que la desnutrición en Colombia ha venido disminuyendo, el exceso de peso entre NNA ha aumentado de forma preocupante. Acá vale de nuevo recordar algunas de las cifras ya mencionadas en este informe. De acuerdo con la ENSIN 2015, la prevalencia del exceso de peso entre las personas de edad escolar pasó del 18,8% en 2010, al 24,4% en 2015. Así mismo, en la población de personas entre los 13 y 17 años, el exceso de peso en 2015 afectó al 17,9%, en comparación con el 15,5% en el 2010³³⁷. Al tiempo que se observa esta tendencia, se advierte un cambio en los hábitos alimentarios de esta población. Según la Encuesta Nacional de Salud Escolar (en adelante: ENSE) de 2018 publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el consumo de PCUs caracterizados por su bajo valor nutricional y altos niveles de azúcares libres, sodio y grasas saturadas, está desplazando a los alimentos naturales y nutritivos, como las frutas y verduras, de las dietas de los NNA. En efecto, el 86,9% de los escolares no consumen la cantidad de frutas y verduras recomendadas por la OMS, el 76,5% no consume la cantidad de lácteos recomendados por esa organización, y el 75% consume una o más bebidas azucaradas por día.³³⁸

Las dietas basadas en el consumo habitual de PCUs promueven el desarrollo temprano de la obesidad. Esta enfermedad crónica, recurrente y multicausal afecta el equilibrio neuro inmunometabólico y psicosocial de quien la padece, y es causada por una acumulación anormal o excesiva de grasa que compromete la salud.³³⁹ De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (en adelante: OPS) las causas de esta enfermedad son: i) el consumo habitual de alimentos bajo valor nutricional y alto nivel de azúcar, grasas y sodio; ii) la ingesta elevada de bebidas azucaradas; y, iii) la inactividad física³⁴⁰.

335 FAO et al. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía.** FAO. Roma. 2019. p: 136. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

336 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit.

337 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. Presentación en ppt. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ensin-colombia-2018.pdf>

338 Ministerio de Salud y Protección Social. **Panorama de salud de los escolares en Colombia: Resultados ENSE.** Bogotá. Noviembre 19 de 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

339 Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo. **Recomendaciones de la Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo para el manejo de la obesidad.** 2019. p: 15. Disponible en: http://www.endocrino.org.co/wp-content/uploads/2019/06/RecomendacionesACE_Obesidad-final-contenidodinamico.pdf

340 OPS. **Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia.** Washington. 3 de octubre de 2014. p: 8. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>



Las personas que padecen de obesidad tienen un riesgo de mortalidad más alto, comoquiera que está relacionada con el desarrollo de otras ECNTs como la hipertensión, la diabetes y algunos tipos de cáncer.

Debido a que los hábitos alimentarios de las personas se forjan en sus primeras etapas de la vida, y estos suelen persistir en la adultez, el aumento de la obesidad en la población de NNA causados por la malnutrición, como consecuencia de la prevalencia de dietas desequilibradas, llevó a que en 2014 la OPS la declarara que la obesidad había alcanzado “proporciones epidémicas en la Región de las Américas como una “epidemia para el continente americano”³⁴¹

Agravamiento de la situación debido a la emergencia sanitaria

La confirmación del primer caso de COVID-19 en Colombia el 6 de marzo de 2020, seguida por la declaratoria de la enfermedad como pandemia por parte de la OMS el 11 de marzo, llevaron a que un día después el Ministerio de Salud y Protección Social declarara emergencia sanitaria. De otra parte, condujo a que el 17 de marzo el Presidente de la República declarara el estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental en todo el territorio nacional. Como consecuencia de la emergencia sanitaria, y con la intención de reducir el número de contagios para no afectar la capacidad de atención del sistema de salud, el 22 de marzo se decretó por primera vez el aislamiento social obligatorio de la población, el cual se ha prorrogado de manera sucesiva y con algunas variaciones hasta la fecha de elaboración de este reporte.

Como consecuencia de la propagación del COVID-19 y de las medidas adoptadas, se ha venido agravando de manera progresiva la ya difícil situación del DHANA en NNA. Por una parte, la tasa de desempleo alcanzó el 21,4% en mayo de 2020, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).³⁴² Esta pérdida de empleos, combinada con la disminución de horas de trabajo, ha traído una reducción en los ingresos de los hogares colombianos, lo que ha impactado el consumo y poder de compra de las personas.³⁴³

341 *Ibíd.* p. 10.

342 DANE. **Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral: Información mayo 2020.** Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

343 **Disminución de horas de trabajo es la principal causa en caída de ingresos.** En: Revista Dinero. Edición digital. Julio 2 de 2020. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/coronavirus-y-economia-cual-es-la-principal-causa-de-caida-de-ingresos/291313>

Esta situación ha afectado de forma negativa el acceso a alimentos en la cantidad y de la calidad necesaria para una vida sana y activa, y de forma especial a NNA.³⁴⁴

Los cierres de múltiples actividades económicas han afectado el acceso y disponibilidad de alimentos frescos y nutritivos debido a las dificultades de conectar los centros urbanos con los productos del campo. Los campesinos han tenido dificultad de encontrar sistemas de transporte que les permitan vender sus productos en los mercados de las diferentes ciudades del país³⁴⁵, lo que también se refleja en los niveles de reducción de abastos de los mercados de los principales centros poblacionales. Durante el período de marzo y abril de 2020, se redujo en un 12,25% el ingreso de alimentos totales a las centrales de abasto³⁴⁶. Sin embargo, en algunos mercados del país, como es el caso de Paloquemao en Bogotá D.C, la reducción llegó a -38,47%, y en el mercado Barranquillita de Barranquilla, la variación fue de -21,57%³⁴⁷. A esto, se le debe sumar la falta de capacidad de almacenamiento de los productores campesinos y de algunos municipios rurales, lo que ha llevado a la pérdida de alimentos que no pudieron ser comercializados y tampoco almacenados³⁴⁸.

De igual forma, los precios de los alimentos han aumentado por varias razones. Entre ellas se destacan el aumento de los precios de insumos agroindustriales³⁴⁹, la devaluación de la moneda, que en el período entre enero y abril llegó al -16,4%³⁵⁰, y que ha dificultado el acceso a alimentos importados y encarece las cadenas de producción locales vinculadas al comercio internacional³⁵¹. Por esto, en Colombia, entre enero y mayo de 2020, en el componente de alimentos, el índice de precios al consumidor aumentó en un 5,6%³⁵². Esto significa un mayor precio de los alimentos en comparación con otros productos, lo que supone que las personas deben gastar más para adquirir menos alimentos. Lo anterior aunado a un escenario de reducción considerable de los ingresos, conduce a un agravamiento de la situación de la DHANA en la población general y, particularmente, en NNA. Aunque no existen datos precisos sobre la profundidad del empeoramiento de la situación, se prevé que pueda suponer un retroceso de los esfuerzos que se han venido implementando durante varias décadas.

344 RTVC. **Alerta por desnutrición infantil en Colombia.** Canal Institucional. Bogotá. 29 de julio 2020. Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/seguridad-alimentaria-desnutricion-infantil>

345 ONU. **El abastecimiento de alimentos en tiempos de Covid-19.** Abril 21 de 2020. Disponible en: <https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/el-abastecimiento-de-alimentos-en-tiempos-de-covid-19/>; y Penagos, Ángela María. **La ruralidad en Colombia y la seguridad alimentaria en el marco de la pandemia.** En: El Espectador. Bogotá. Junio 14 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/seguridad-alimentaria-en-colombia-en-el-marco-de-la-pandemia/>

346 DANE. **Boletín Mensual: Abastecimiento de Alimentos.** Abril de 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/bo_abas_abr20.pdf

347 Ídem.

348 ONU. **El abastecimiento de alimentos en tiempos de Covid-19.** Op. Cit.

349 Ídem.

350 CEPAL-FAO. **Informe COVID-19. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.** Junio 16 de 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

351 Ídem.

352 Ídem.



En adición a lo anterior, el consumo de productos comestibles altos en ingredientes críticos y de baja calidad nutricional ha aumentado entre la población. Esto se debe no sólo a que los precios de estos productos suelen ser más bajos que los de alimentos reales,³⁵³ sino también como consecuencia de las restricciones que ha adoptado el Gobierno nacional. Por una parte, el cierre de ferias y mercados locales, además del aumento del comercio electrónico como mecanismo para adquirir productos, ha causado un incremento en las compras en supermercados, donde la oferta y acceso a productos ultraprocesados es mayor y más fácil. Así mismo, las medidas que restringen la salida de las personas por días incentivan la adquisición de productos no perecederos y usualmente más procesados.³⁵⁴ A esta situación, se suman programas gubernamentales de asistencia alimentaria e iniciativas de bancos de alimentos que han ignorado las recomendaciones del Ministerio de Salud³⁵⁵, y han repartido mercados con productos altos en ingredientes críticos y de poco valor nutricional³⁵⁶. Este mayor consumo de PCUs resulta peligroso, comoquiera que se relaciona con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles, las cuales están vinculadas con una mayor gravedad en el cuadro clínico en caso de contagio de COVID-19³⁵⁷.

Por otra parte, las medidas para prevenir los contagios de COVID-19 no sólo han aumentado el consumo de productos poco nutritivos, sino que en algunos casos han privado a las personas del acceso a los alimentos, empeorando la situación de hambre y desnutrición. Esto ha sido consecuencia de la pérdida de empleos, la reducción de ingresos y de los confinamientos preventivos obligatorios que han mermado considerablemente el ingreso de trabajadores informales. La mayor dificultad en el acceso a alimentos ha sido especialmente fuerte para

353 FIAN Internacional. **Impacto del COVID-19 en el derecho humano a la alimentación y nutrición. Informe preliminar de seguimiento.** Op. Cit.

354 CEPAL-FAO. **Informe COVID-19. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.** Op. Cit.

355 Ministerio de Salud y Protección Social. **Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia.** Junio de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/GIPS40.pdf>

356 Gómez, Luis Fernando, et al. **Relevancia de las acciones políticas dirigidas a garantizar una alimentación saludable y suficiente en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.** Mayo 9 de 2020. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/341272577_Relevancia_de_las_acciones_politicas_dirigidas_a_garantizar_una_alimentacion_saludable_y_suficiente_en_el_contexto_de_la_actual_pandemia_de_COVID-19

357 Ídem.

Las medidas para prevenir los contagios de COVID-19 no sólo han aumentado el consumo de productos poco nutritivos, sino que en algunos casos han privado a las personas del acceso a los alimentos, empeorando la situación de hambre y desnutrición.

la población más pobre, especialmente los migrantes venezolanos³⁵⁸, por lo que durante el período más estricto del confinamiento hubo varios casos de marchas y manifestaciones contra el Gobierno nacional por la falta de programas de asistencia alimentaria³⁵⁹.

Alternativas para asegurar la garantía del DHANA durante la emergencia sanitaria

Ajustes al Programa de Alimentación Escolar

Una de las principales medidas adoptadas por el Gobierno nacional durante el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica consistió en la modificación al esquema de ejecución del PAE. Luego de que se hubieran implementado las medidas correspondientes para virar la prestación del servicio público educativo a la modalidad no presencial, se expidieron las normas para permitir que el PAE se brindara a los NNA beneficiarios para su consumo en casa.

Inicialmente el Decreto 470 de 24 de marzo de 2020 dispuso que esta variación podría tener lugar mientras estuviera vigente el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Sin embargo, como quiera que esta medida de excepción tiene una duración máxima de noventa (90) días calendario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 215 la Constitución Política, el Decreto 533 de 9 de abril de 2020, estableció que el nuevo esquema del PAE podría implementarse mientras que durara la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De acuerdo con las normas recién aludidas, el PAE se podrá brindar a los NNA beneficiarios para que puedan consumirlo desde sus hogares. Para este propósito la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (en adelante: UAE-AA) queda revestida con las competencias para expedir unos lineamientos técnicos que definieran nuevos esquemas de operación del PAE.

358 Ídem.

359 Ver: Oróstegui Restrepo, Omar. **El hambre, la otra pandemia que también golpea a los hogares**. En: El Tiempo. Edición digital. Abril 23 de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-el-hambre-la-otra-pandemia-que-tambien-golpea-a-los-hogares-488032> y Lauvergnier, Chloé, **Con hambre, los colombianos protestan en medio de la pandemia de Covid-19**. En: France 24. Artículo originalmente publicado en francés en Les Observateurs, France 24. Abril 23 de 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200423-colombia-cuarentena-hambre-robos-pandemia-coronavirus>



Adicionalmente, las normas modificaron la Ley 715 de 2001, y dispusieron que los recursos del componente de calidad del Sistema General de Participaciones en Educación pudieran ser girados además de los distritos y municipios, también a los departamentos. Estos recursos que de acuerdo con lo dispuesto en la referida ley orgánica, y en el Decreto 1852 de 2015 pueden ser utilizados para cofinanciar la alimentación escolar, pueden ser utilizados actualmente por los departamentos para fortalecer sus PAE. Esta disposición resulta de gran relevancia en el propósito de brindar a los departamentos mayores recursos para contratar a los operadores del PAE en los municipios no certificados.

Sobre la modificación del PAE, es preciso anotar que la UAE-AA mediante Resoluciones 06 y 07 de 25 de marzo y 16 de abril de 2020, respectivamente, modificó los lineamientos técnicos administrativos e introdujo tres modalidades específicas que podían ser implementadas por las entidades territoriales para asegurar la continuidad del servicio y su consumo desde los hogares. Estas modalidades son:

1. “Ración Industrializada: Se define como el complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas, esta última de manera opcional para incorporar por la ETC. Se debe entregar en forma individual y en el empaque primario que garantice el cumplimiento del gramo establecido en la minuta patrón definida por el MEN y las demás condiciones y características exigidas, así como la normatividad de empaque y rotulado vigente.
2. Ración para preparar en casa: Se define como una canasta básica de alimentos equivalentes a un tiempo de comida al día por un mes; en este se incluyen alimentos de los grupos de cereales y harinas fortificadas, leche y productos lácteos, alimento proteico, grasas y azúcares, para que se lleve a cabo la preparación y consumo en el hogar.
3. Bono Alimentario: Consiste en un documento o tarjeta con un valor de \$50.000 para el mes que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial”.

En cuanto a la entrega de estas raciones y de estos bonos, la norma prevé que se harán a los padres, madres y acudientes registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (en adelante: SIMAT), en las sedes de los establecimientos educativos respectivos, dentro de unos horarios para evitar aglomeraciones, y con observancia de los requisitos correspondientes de bioseguridad. Cuando se trate de raciones industrializadas, la entrega se hará de manera semanal, quincenal o mensual, dependiendo de los tiempos de vencimiento de los productos y según la logística específica. En el caso de las raciones para preparar en casa, se hará una entrega mensual. Finalmente, cuando se hagan entregas de bonos alimentarios, estas deben coordinarse con las entidades territoriales para determinar con exactitud los lugares y los tiempos en que podrán canjearse los bonos por los productos correspondientes.

Cuadro 13. Minutas de la ración industrializada

Minuta patrón ración industrializada			
Grupo de alimentos	Alimentos	Frecuencia semanal / 5 días	9 a 13 años y 11 meses
Leche y productos lácteos ¹	Ejemplo: leche entera, leche saborizada, avena, kumis, yogurt (revisar disponibilidad de alimentos en la región)	Todos los días	200 cm ³
Derivados de cereal ²	Ejemplo: Ponqué, palito de queso, muffin de queso, croissant, mantecada, torta de queso, almojábana, pan de yuca, galleta, entre otros (revisar disponibilidad de alimentos en la región)	Todos los días	70 g
Frutas ³	Fruta de cosecha	3 veces por semana	100 g
Azúcares	Ejemplo: Barra de granola, bocadillo chocolatina, leche condensada, arequipe, panelita de leche, rollito de leche, maní de sal, maní de sal con uvas pasas, entre otras	2 veces por semana	20 g

Observaciones:

1. Leche y productos lácteos: Si no se cuenta con cadena de frío, los productos deben ser UHT.
2. Derivados de cereal: acompañantes preparados a partir de los cereales que pueden incluir entre sus ingredientes huevo, mezclas vegetales, derivados de quinua (si es el hábito de la región), queso, rellenos dulces, etc. Incluye productos de panadería.
3. Frutas: Depende de la disponibilidad de la región.



Cuadro 14. Minutas de la ración para preparar en casa

Grupo de alimentos	Alimento	Frecuencia semanal	Total mensual por niño
Lácteos	Leche en polvo	Todos los días	1 lb
Alimento proteico	Leguminosa	3 veces por semana	1 lb
	Huevo	1 vez por semana	4 unidades
	Atún/ sardinas	1 vez por semana	4 latas
Cereales	Arroz	Todos los días	1 kg
	Pasta		
	Fécula de maíz		
	Avena en hojuelas, molida o instantánea		
	Almidón de yuca		
Azúcares	Harina de trigo o de maíz	Todos los días	½ lb
	Panela		
Grasas	Chocolate	Todos los días	250 cm ³
	Aceite		
	Margarina		

Cereales: puede combinar los distintos cereales o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 1 kg al mes.

Azúcares: puede combinar los distintos alimentos del grupo de azúcares o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de ½ lb al mes.

Aceites: puede combinar los distintos alimentos del grupo de grasas o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 250g o cm³ al mes.

Cuadro 15. Minutas de la ración del Bono Alimentario

Grupo de alimentos	Alimentos	Total mensual por niño
Lácteos	Leche en polvo	1 lb
Alimento proteico	Leguminosa	1 lb
	Huevo	4 unidades
	Atún/ sardinas	4 latas
Cereales	Arroz	1 kg
	Pasta	
	Fécula de maíz	
	Avena en hojuelas, molida o instantánea	
	Almidón de yuca	
	Harina de trigo o de maíz	
Azúcares	Panela	½ lb
	Chocolate	
Grasas	Aceite	250 cm ³
	Margarina	
Cereales: puede combinar los distintos cereales o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 1 kg al mes.		
Azúcares: puede combinar los distintos alimentos del grupo de azúcares o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de ½ lb al mes.		
Aceites: puede combinar los distintos alimentos del grupo de grasas o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 250g o cm ³ al mes.		
*El valor de \$50.000 para el bono canjeable, es un valor de referencia, este podrá variar de acuerdo con las condiciones y particularidades del territorio.		

Frente a los productos que pueden comprender cada una de estas modalidades, los anexos de la Resolución 006 de 2020 establecen las minutas patrón para cada una de ellas (ver cuadros No. 13, 14 y 15) las modalidades, así:

Frente a lo anterior, se debe desatacar el esfuerzo del Gobierno nacional, así como de las entidades territoriales para ajustar la operación del PAE de forma que pueda seguir cumpliendo con su finalidad,



esta es, aportar a la alimentación de los NNA beneficiarios, y a su turno contribuir al adecuado desarrollo del proceso de formación. Sin embargo, existen aspectos que suscitan verdaderos interrogantes acerca de las calidades nutricionales de los productos que se están entregando. Específicamente, causa asombro que la UAE-AA haya auspiciado el consumo de productos ultraprocesados, que a su vez pueden ser altos en ingredientes críticos, como es el caso de la mayoría de las referencias de la minuta patrón, y haya establecido un condicionamiento a la entrega de frutas. Si se perseguía la garantía del DHANA, era necesario que la UAE-AA estableciera modalidades de entrega que propendieran por el consumo de alimentos sanos, frescos y naturales. Ninguna de las modalidades consagradas propicia una alimentación nutritiva y saludable, aspecto que resulta preocupante si se considera que estas raciones constituyen entre el veinte por ciento (20%) y el treinta por ciento (30%) del aporte nutricional que reciben los NNA beneficiarios. Ni siquiera la ración preparada en casa o el bono alimentario aseguran que sus componentes sean nutritivos y saludables. En este punto resulta extraño que mientras el Ministerio de Salud y Protección Social formula alertas frente a la entrega de leches en polvo por el riesgo de contagio, las minutas patrón de la preparación en casa y del bono alimentario, prevean que los lácteos deban ser todos en polvo. Esta contradicción entre los lineamientos del Ministerio y las disposiciones UAE-AA merece ser corregida con prontitud. Pareciera como si consideraciones de tipo logístico estuvieran subordinando la garantía del DHANA.

Pero además de los reparos que se deben formular sobre el contenido de las minutas patrón de las modalidades del PAE mientras dure la emergencia sanitaria, ha habido diferentes denuncias ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil sobre la calidad y el valor nutricional de los productos entregados a los padres de familia para que se los provean a sus hijos en reemplazo del complemento que reciben. En particular, la Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz que desde hace años viene cumpliendo un papel decisivo en la garantía del DHANA en NNA, formuló una petición a la Secretaría de Educación del Distrito de Santiago de Cali para que brindara información acerca de los productos ofrecidos a los estudiantes durante la emergencia sanitaria. En su respuesta, la Secretaría de Educación del Distrito se limitó a remitir copia del contrato que había suscrito

con los proveedores, y entre los cuales se encontraban PCUs, como lo permiten los lineamientos nacionales de alimentación para educar. Sin embargo, se espera que estas actuaciones contribuyan a generar un auténtico control social que permita entregar alimentos nutritivos y saludables a los beneficiarios del PAE que son más de seis millones de estudiantes de instituciones educativas oficiales que requieren de estas raciones para contribuir a la garantía de su DHANA.

Transferencias monetarias

Ingreso Solidario

Los programas de transferencias monetarias tienen como propósito la reducción de la pobreza o la asistencia a grupos poblacionales más vulnerables, mediante la transferencia de dinero por parte del Estado a los grupos beneficiados³⁶⁰. Colombia ha tenido varios programas de transferencias monetarias como “familias en acción”, “jóvenes en acción”, y “devolución del IVA” con el fin de aliviar la situación de pobreza de ciertos grupos poblacionales.

En el marco de la emergencia sanitaria suscitada por la epidemia de COVID-19, y ante las alarmantes pérdidas de empleo y reducción de ingresos como consecuencia de las medidas tomadas por el Gobierno nacional para reducir el número de contagios, el número de personas en situación de vulnerabilidad y pobreza ha aumentado considerablemente, y así lo han mostrado diversos estudios económicos realizados recientemente³⁶¹. Estas circunstancias llevaron tanto al Gobierno nacional, como a los gobiernos locales a diseñar nuevas iniciativas que brindaran un apoyo a las personas que no se encontraran cubiertas por los programas de transferencias monetarias vigentes. De esta forma, el 4 de abril, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 518 de 2020 con el cual se crea el “Programa Ingreso Solidario” para asistir a los hogares en situación de pobreza y de vulnerabilidad y que no reciban subsidios mediante otros programas de transferencias monetarias³⁶².

Por medio del “Programa Ingreso Solidario” se realiza una transferencia monetaria no condicionada a personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas

360 Fiszbein, Ariel et al.

Transferencias monetarias condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Colombia. 2009. pp: 1-29. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0SPA_N1h0Transfers10Spanish.pdf?sequence=6&isAllowed=y

361 Entre estos cabe destacar el trabajo de: Álvarez, Andrés et al. **El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política.** Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Latinoamérica. Bogotá. Mayo de 2020. Disponible en: https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/el-coronavirus-en-colombia-vulnerabilidad-y-opciones-de-politic.html y el de Sánchez Torres, Roberto Mauricio y Sergio Chaparro Hernández.

Un Piso De Protección Social Para Preservar La Vida: Informalidad, Pobreza Y Vulnerabilidad En Tiempos De Covid-19. Facultad de Ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Investigaciones y productos CID FCE - CID N° 35. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>

362 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto Legislativo 518 de 2020 “Por el cual se crea el Programa Ingreso**



de “familias en acción”, “jóvenes en acción”, “protección social al adulto mayor” y la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA. El monto de la transferencia monetaria de este programa corresponde a ciento sesenta mil pesos (\$160.000) mensuales con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias (en adelante: FOME), creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020, y administrado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante: DPS)³⁶³. Este monto es inembargable, y está exento de impuestos, comoquiera que el Decreto 518 de 2020 establece que no es constitutivo de renta, ni de ganancia ocasional.

La focalización de los beneficiarios del programa la hizo el DNP. Esta entidad estaba encargada de crear la lista de beneficiarios, denominada “Base Maestra”, mediante la comparación de la lista de población clasificada vulnerable y en situación de pobreza de acuerdo con el Sisbén, con las listas de beneficiarios de los otros programas de transferencia monetaria. Sin embargo, con la expedición del Decreto Legislativo 812 de 2020, esta función fue atribuida al DPS.

El dinero es transferido del FOME a las entidades bancarias en las que los beneficiarios tengan abierta una cuenta bancaria. Sin embargo, en el caso de la población no bancarizada, se les asigna una entidad bancaria con la que el Gobierno nacional haya firmado un convenio, y los beneficiarios podrían abrir una cuenta bancaria sin pagar comisión, a través de medios electrónicos para recibir el ingreso.

El programa entró a su tercera etapa, y de acuerdo con el DPS, se han beneficiado 2.616.744 hogares en 178 municipios del país³⁶⁴. Por lo anterior, el Presidente de la República anunció el 20 de julio de 2020 que la vigencia del programa se extendería hasta junio de 2021.

Proyectos locales de transferencias monetarias

Por otro lado, algunas administraciones locales han creado sus propios programas de transferencias monetarias. Entre estas, la Alcaldía Mayor de Bogotá creó el Sistema Distrital “Bogotá solidaria en casa” el 25 de marzo de 2020, para asistir a la población vulnerable y en situación de pobreza de la capital durante la emergencia sanitaria. Este sistema establece tres (3) canales de ayuda para la población: i)

Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Bogotá. Abril 4 de 2020. Disponible en: https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/documentos/DECRETO_518_DEL_4_DE_ABRIL_DE_2020.pdf

³⁶³ En un principio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público era la entidad encargada de administrar y ejecutar el “Programa de Ingreso Solidario”. No obstante, a partir de la expedición del Decreto Legislativo 812 de 4 de junio de 2020, esta función corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

³⁶⁴ Estas cifras corresponden a las declaradas por el DPS en su página oficial, y con corte a la actualización del Julio 3 de 2020. Disponible en: <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>

transferencias monetarias; ii) entregas de bonos canjeables por bienes y servicios; y, iii) subsidios en especie. Este sistema se financia con cargo al presupuesto del Distrito, los aportes de la Nación y de otros entes territoriales, donaciones de particulares y de organizaciones nacionales e internacionales.

La Secretaría Distrital de Integración Social es el órgano encargado de definir los procesos de focalización del programa. La identificación de los beneficiarios se hace mediante la “Base Maestra” del Sisbén que le entrega el DNP a la Secretaría Distrital de Planeación, las bases de datos de los encuestados por la ficha Bogotá Solidaria en Casa y, bases de datos producto de los cruces de listados oficiales de las entidades distritales.³⁶⁵ En cuanto a la selección de la población beneficiaria, esta se hizo a partir de la “Base Maestra” del Sisbén, y la clasificación de potenciales beneficiarios del Índice de Bogotá Solidaria.³⁶⁶

Mediante este programa, se entrega un monto mensual equivalente a doscientos cuarenta mil pesos (\$240.000) a la población en situación de pobreza³⁶⁷, y ciento sesenta mil pesos (\$160.000) a la población vulnerable. Estos montos se entregan como transferencias monetarias a los beneficiarios bancarizados. Sin embargo, a los no bancarizados se les entrega un monto equivalente en mercados. A partir del 12 de julio de 2020 con la expedición del Decreto Distrital 169 de 2020, y la entrada en vigor de los aislamientos preventivos obligatorios estrictos en las diferentes localidades de Bogotá D.C. desde el 13 de julio, la Alcaldía comenzó a referirse a estas transferencias como “Renta Básica”. Según la propia Alcaldía, estaría beneficiando a 265.298 hogares del distrito³⁶⁸.

La Alcaldía de Medellín también creó su propio programa de transferencias monetarias mediante el Decreto 457 de 6 de abril de 2020. Este programa llamado “Medellín Apoya”, está dirigido a la población vulnerable y en situación de pobreza no beneficiaria de otros programas de transferencias monetarias. La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos es el órgano encargado de determinar la lista de beneficiados y del monto de la transferencia monetaria. A pesar de la vigencia del Decreto, no hay más datos sobre este programa.

365 Secretaría Distrital de Integración Social. **Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa**. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2020. Versión I. Disponible en: http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/18052020_MANUAL%20OPERATIVO%20BOGOTA%20SOLIDARIA%20EN%20CASA.pdf

366 Ídem.

367 Originalmente se transferían doscientos treinta y tres mil pesos (\$233.000). Sin embargo, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. aumentó el valor. Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. **Más de 265.000 hogares recibirán renta básica durante cuarentena estricta por localidades**. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Julio 23 de 2020. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/renta-basica-para-265000-hogares-durante-cuarentena-estricta>

368 Ídem.



Donaciones

Además de los programas anteriormente aludidos, durante la emergencia sanitaria también se constatan múltiples iniciativas públicas, privadas y mixtas dirigidas a donar alimentos y productos comestibles a la población más vulnerable. El Gobierno nacional bajo el liderazgo de la Primera Dama ha desarrollado la estrategia “Ayudar nos hace bien” la cual ha recibido cuantiosas donaciones de la industria y se ha ejecutado en asocio con diferentes entidades territoriales para ser canalizada a la población focalizada. Así mismo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y otras autoridades locales han impulsado programas para la donación de alimentos a la población más afectada por la emergencia sanitaria. Estos programas también han contado con el respaldo de la industria de productos comestibles, que ha efectuado importantes donaciones de productos para ser entregados a la población focalizada.

De otra parte, la propia industria de productos comestibles ha efectuado donaciones por intermedio de los programas estatales, así como de los bancos de alimentos, y en algunas oportunidades de manera directa. Se destacan de manera particular las donaciones de mercados hechas por el Grupo Éxito, Postobón S.A., Alpina Productos Alimenticios S.A., Nestlé y Pepsico. A continuación se refieren los detalles de algunas de estas donaciones:

- Grupo Éxito, Justo y Bueno, y Tostao Café y Pan crean 500.000 mercados a precios de costo. Estos mercados contienen: Los mercados básicos están compuestos por 12 productos: arroz, lentejas, fríjoles, arveja, sal, azúcar, café o chocolate, salsa de tomate, crema de sabores surtidos o caldo de gallina, refresco en polvo, papel higiénico y gelatina.
- Postobón ha implementado el programa “Litros que ayudan” por el cual ha entregado 1.800.000 litros de agua y otras bebidas a Ábaco y la Cruz Roja Colombiana para que fueran repartidos a las poblaciones más vulnerables en varios de los departamentos del país³⁶⁹. De estos, 147.000 litros corresponden a una reconocida bebida ultraprocesada, la cual fue repartida por las seccionales de la Cruz Roja Colombiana³⁷⁰. Además, la Gobernación de Santander señaló haber recibido donaciones de Postobón consistentes

369 González Bell, José.

Postobón entregó en un mes un millón de litros de agua y otras bebidas a hospitales.

En: Diario La República. Edición Digital. Abril 23 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/postobon-entrego-un-millon-de-litros-de-agua-y-otras-bebidas-a-hospitales-2996821>

370 **Regionales de la Cruz Roja Colombiana recibirán donación de 147.000 litros de bebida malta.**

Diario del Cauca. Abril 3 de 2020. Disponible en: <https://diariodelcauca.com.co/noticias/econom%C3%ADa/regionales-de-la-cruz-roja-colombiana-recibiran-donacion-de-600808>

en 599 cajas de producto Acqua, 24 cajas de Lima Limón H2OH y 228 cajas de Limonata H2OH.

- Pepsico creó la iniciativa “Unidos por Latinoamérica” en la que donó un paquete de 6,5 millones de dólares a diferentes países latinoamericanos para asegurar el acceso a alimentos nutritivos³⁷¹. En Colombia esta iniciativa se canalizó a través de las “donaciones”, y diferentes iniciativas de los gobiernos locales. Destaca la donación a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en la que entregó al programa “Bogotá Solidaria en Casa” 11.000 bebidas y 16.000 unidades de “alimentos” en paquete. Todos los productos donados eran PCUs (ver captura No. 1)

Captura 1. Donaciones de PCUs de Pepsico



371 PepsiCo Colombia.

Programa “Unidos por Latinoamérica” Disponible en: <https://www.facebook.com/PepsiCoColombia/photos/a.703310106420524/2828247630593417/?type=3>



- Alpina ha apoyado una campaña en favor de los ganaderos de Colombia, por la cual dona un peso por cada litro de leche producido para apoyar a la Fundación Solidaridad por Colombia. También ha hecho donaciones al banco de alimentos Ábaco. Finalmente, ha donado productos Alpina a las comunidades aledañas a las zonas en las que se encuentran sus plantas de producción³⁷².
- Nutresa hizo una donación de Saltín Noel, Zenú, Doria, Sello Rojo, Chocolate Corona, Harina Corona, Chocolisto y Festival, seleccionados para cubrir parte de las necesidades de “alimentación”, para 710.000 personas en 18 ciudades de Colombia³⁷³.
- Nestlé realizó donaciones al programa “Ayudar nos hace bien” de la Primera Dama; al banco de alimentos Asociación Ábaco y, directamente a alcaldías y poblaciones vulnerables³⁷⁴. Las donaciones hechas comprenden 27 mil mercados: 20.000 al programa de la Primera Dama, 5.000 a las entidades territoriales y 2.000 a Ábaco. Los mercados estaban compuestos por 13 productos, 7 de los cuales eran PCUs (53%)³⁷⁵.
- Avianca donó 50.000 unidades de alimentos no perecederos. Los alimentos donados vinieron de vuelos que no pudieron hacerse. La donación se hizo en asocio con bancos de alimentos³⁷⁶.

En adición a lo anterior y como resultado de una averiguación hecha por Red PaPaz a más de 35 entidades territoriales, se ha podido constatar que las siguientes entidades territoriales recibieron y facilitaron donaciones que contenían comestibles o bebibles ultraprocesados:

- Alcaldía de Pasto recibió de Postobón S.A. y Bavaria aguas y bebidas carbonatadas. Entregaron en mercados el producto «Gelada».
- Gobernación de Santander recibió de Postobón aguas saborizadas carbonatadas: Acqua y H2OH, ambas con exceso de sodio. También recibió de la ANDI salchichones.
- Gobernación del Vichada entregó PCUs en su mercado.

372 Al respecto ver: página web de Alpina iniciativas de Alpina frente al COVID-19: <https://www.alpina.com/campanas-y-comerciales/iniciativas-alpina> y el artículo sobre las donaciones que ha hecho Alpina y sobre sus programas para ayudar a enfrentar la crisis sanitaria escrito por Ruiz Rico, María Alejandra. **Alpina ha donado más de \$7.500 millones para combatir el covid-19 en Colombia**. En: Diario La República. Edición digital. Abril 30 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/alpina-ha-donado-mas-de-7500-millones-para-combatir-el-covid-19-en-colombia-2999995>

373 Chaves Restrepo, Mario. **Nutresa donará 200.000 mercados a familias vulnerables de 18 ciudades del país**. En: Diario La República. Edición digital. Abril 6 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/grupo-nutresa-donara-200000-mercados-para-familias-vulnerables-de-18-ciudades-del-pais-2988529>

374 Página oficial de Nestlé Colombia: **“Nuestro Compromiso Con La Sociedad Durante La Contingencia Del Covid-19”**. Marzo 12 de 2020. Disponible en: <https://www.nestle.com.co/media/news/nuestro-compromiso-con-la-sociedad-durante-la-contingencia-del-covid-19>

375 Ídem.

376 González Bell. José. **Avianca donó más de 50.000 unidades de alimentos a comunidades vulnerables**. En: Diario

- Gobernación de Meta, aunque no dice haber recibido ultraprocesados, recibió 14.571 mercados de “Ayudar nos hace bien”.
- Gobernación de Boyacá recibió 21.000 ayudas del programa “Ayudar nos hace bien”. No especifican el contenido.
- Gobernación de Bolívar recibió kits de ayuda alimentaria de la Cámara de Comercio de Cartagena (170 que se adquirieron de banco de alimentos), de la campaña de Supermercados con personas naturales (10), y “Ayudar nos hace bien” (20.806). No especifican el contenido de estos kits.
- Alcaldía Cartagena de Indias no reportó donaciones de PCUs
- Gobernaciones de Quindío y de Huila advirtieron que no vigilan las iniciativas de los municipios.
- Gobernación de Antioquia no reporta donaciones de PCUs. No obstante, señala en su respuesta que varias iniciativas de mercados se hacen a partir de lo que las personas donen en los supermercados directamente. También, manifiestan que la Corporación Antioquia Presente (Corporación privada) maneja las donaciones recolectadas en iniciativas como “Antioquia solidaria”.
- Gobernación de Bolívar señaló que las donaciones recibidas por la Cámara de Comercio de Cartagena se usaron para adquirir 170 kits alimentarios del Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Cartagena. No especifican el contenido de los kits.

La República. Edición digital. Abril 20 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/avianca-dono-mas-de-50000-unidades-de-alimentos-a-comunidades-vulnerables-2994981#:~:text=Avianca%20don%C3%B3%20m%C3%A1s%20de%2050.000%20unidades%20de%20alimentos%20a%20comunidades%20vulnerables,-lunes%2C%2020%20de&text=Avianca%20inform%C3%B3%20que%20ha%20entregado,en%20seis%20pa%C3%ADses%20de%20Latinoam%C3%A9rica.>

Aunque varias de las respuestas dadas son vagas y no especifican los productos donados, existe evidencia de que una porción importante de las donaciones de comestibles, corresponden a reconocidos productos ultraprocesados altos en ingredientes críticos como azúcares, sodio y grasas saturadas. Sorprende que ni siquiera las autoridades estatales, en particular el Gobierno nacional que por medio del Ministerio de Salud y Protección Social ha referido cómo debe ser la alimentación y como se deben garantizar parámetros nutricionales en las donaciones, hayan implementado mecanismos para asegurar que estas donaciones garantizaran el DHANA.



El debate sobre las donaciones

Considerando la cantidad significativa de donaciones de PCUs que se ha registrado durante la emergencia sanitaria, diferentes personas y organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de Red PaPaz, le han solicitado a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que brinde orientaciones y comine a las entidades estatales que han intervenido en estos programas de donaciones para que observen los recomendaciones realizadas por UNICEF y por la propia FAO sobre donaciones de productos comestibles.

Estas peticiones han suscitado un debate profundo y necesario acerca de la inconveniencia de realizar donaciones de productos que no contribuyen a la garantía del DHANA y además violen el derecho a la salud. Tratándose de un contrato unilateral y gratuito, existe una percepción generalizada acerca de la posibilidad casi ilimitada de donar cualquier tipo de producto, mientras que el donatario lo acepte³⁷⁷. Lo anterior sumado a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran millones de familias, conduce a un escenario en el que se valora positivamente prácticamente cualquier donación que se haga. Por este motivo, los cuestionamientos de tipo ético o jurídico sobre las donaciones de PCUs y por lo tanto altos en ingredientes críticos, han suscitado fuertes reacciones de diferentes personalidades públicas y de los medios de comunicación³⁷⁸.

Sin embargo, lo que se ha pretendido señalar es que a pesar de que los PCUs altos en ingredientes críticos sacian y tienen sabores que le agradan a muchas personas, no sirven en el propósito de alimentar, nutrir a la población y superar el hambre, en particular en NNA. Por ello estas donaciones no se pueden considerar como medidas apropiadas para garantizar derechos humanos fundamentales.

Si bien el Estado debe garantizar el acceso a alimentos y a la alimentación como tal, esta obligación no se satisface entregando cualquier producto comestible. Como se estableció anteriormente, el Estado tiene que proteger el acceso a alimentos que sean nutritivos, y no a una simple cantidad de calorías y proteínas que no nutren a

377 Blu Radio. **Red PaPaz critica donaciones de alimentos altos en azúcar y grasas saturadas en pandemia.** Entrevista radial. Julio 22 de 2020. Disponible en: <https://www.bluradio.com/salud/red-papaz-critica-donaciones-de-alimentos-altos-en-azucar-y-grasas-saturadas-en-pandemia-259453-ie3509872>

378 Ídem.

El Estado tiene que proteger el acceso a alimentos que sean nutritivos, y no a una simple cantidad de calorías y proteínas que no nutren a las personas. Debido a lo anterior, no resulta admisible que el Estado entregue o facilite la entrega de bebidas azucaradas y otros PCUs, con un alto contenido de grasas saturadas, sodio y azúcares libres, y muy bajo valor nutricional.

las personas. Debido a lo anterior, no resulta admisible que el Estado entregue o facilite la entrega de bebidas azucaradas y otros PCUs, con un alto contenido de grasas saturadas, sodio y azúcares libres, y muy bajo valor nutricional. Estos productos, además de no ser nutritivos, promueven el desarrollo de ECNTs como la obesidad, la diabetes mellitus tipo II e hipertensión, tal y como lo han indicado la Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo²⁷⁹ y la OPS²⁸⁰.

Lo anterior cobra mayor importancia si se considera que hay evidencia que relaciona el padecimiento de ECNTs con mayores riesgos de severidad clínica en pacientes diagnosticados con COVID-19²⁸¹. Estudios realizados han demostrado que los pacientes diagnosticados con el virus que padecen de ECNT tienen mayores posibilidades de que su cuadro clínico evolucione a neumonía severa, síndrome de dificultad respiratoria aguda, o incluso muerte²⁸². Con fundamento en esta relación entre ECNTs y COVID-19, y reconociendo la importancia de los Estados en su esfuerzo por garantizar el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, organismos internacionales como UNICEF y FAO han publicado una serie de lineamientos para que los Estados tengan en cuenta a la hora de recibir donaciones de alimentos.

379 Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo. **Recomendaciones de la Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo para el manejo de la obesidad.** Op. Cit.

380 Organización Panamericana de la Salud. **Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia.** Op. Cit.

381 Gómez, Luis Fernando, et al. **Relevancia de las acciones políticas dirigidas a garantizar una alimentación saludable y suficiente en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.** Op. Cit.

382 Ídem.



UNICEF señala que no se deben buscar, aceptar, ni facilitar las donaciones de productos comestibles no saludables, puesto que promueven dietas no balanceadas y el consumo habitual de productos que no son nutritivos²⁸³. Así mismo, UNICEF indica que tampoco deben aceptarse ni facilitarse las donaciones de sucedáneos de la leche materna, puesto que desincentiva la lactancia materna²⁸⁴.

Por otra parte, UNICEF ha indicado que la entrega de sucedáneos de la leche materna desincentiva la lactancia materna y genera riesgos para la salud de infantes y sus madres. Así mismo, estos productos generan dependencia en los PCUs, los cuales se relacionan con la aparición de ECNTs y aumentan el riesgo de malnutrición en niñas y niños. Por esta razón, UNICEF recomienda que no se acepten ni faciliten donaciones de sucedáneos de leche materna, salvo en casos excepcionales. Sin embargo, en estos casos excepcionales, le corresponde al Estado regular y monitorear el uso de los sucedáneos²⁸⁵.

De otra parte, es importante resaltar que para el momento en que se elevaron las antedichas peticiones, el Ministerio de Salud y Protección Social, aunque no había emitido ningún lineamiento aún, sí había recomendado dietas saludables con alto consumo de agua, leguminosas, cereales, frutas y verduras y alimentos producidos en las regiones, y que se eviten los productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas³⁸⁶. Por este motivo, resulta especialmente extraño que a pesar de las recomendaciones hechas por el Ministerio, el Gobierno nacional y diferentes gobiernos locales perseveraran en donar y en facilitar las donaciones de productos no saludables a la población vulnerable.

Aunque ni la Procuraduría General de la Nación, ni la Defensoría del Pueblo han dado una respuesta formal a las peticiones elevadas a más de dos meses de haber sido elevadas, durante este período el Ministerio de Salud y Protección Social emitió unos lineamientos que para todos los efectos marcan un punto de partida hacia una eventual regulación de las donaciones que se entregan a la población más vulnerable durante emergencias como la presente. Enseguida se revisarán los aspectos medulares de estos lineamientos.

383 UNICEF. **Technical note on donations and financial or in-kind contributions from the food and beverage companies.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: <http://awareness.balamand.edu.lb/pdf/COVID-Nutrition.pdf>.

384 UNICEF; Global Nutrition Cluster; GTAM. **Infant & Young child feeding in the context of covid-19.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: http://www.ibfan.org/wp-content/uploads/2020/03/IYCF-Programming-in-the-context-of-COVID-19-Brief-2_v1-30-March-2020_-for-distribution-1.pdf.

385 UNICEF. **Response To Covid-19: Technical Note On Donations And Financial Or In-Kind Contributions From The Food And Beverage Companies.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: <http://awareness.balamand.edu.lb/pdf/COVID-Nutrition.pdf>

386 Ministerio de Salud y Protección Social. **La alimentación, tema fundamental durante el aislamiento.** Bogotá. Abril 11 de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/La-alimentacion-tema-fundamental-durante-el-aislamiento.aspx>.

Lineamientos del ministerio de salud y protección social sobre donaciones de alimentos

En junio de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió un documento denominado “Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia” (en adelante: Lineamientos). En éstos se establecen orientaciones para las autoridades administrativas y sanitarias de los órdenes departamental, distrital y municipal, así como a las empresas y las personas naturales que lleguen a hacer donaciones de alimentos y a todas las que lleguen a estar involucradas en la cadena logística de estas donaciones. Específicamente se refieren a la inocuidad que deben cumplir los alimentos que se entreguen, los criterios para focalizar a la población beneficiaria y las cualidades nutricionales que deben reunir los alimentos a fin de proteger la situación nutricional de las personas beneficiarias.

Avances

Los Lineamientos expedidos por el Ministerio constituyen un hito, en la medida en que establecen una precisión necesaria acerca de los requisitos que deben cumplir los productos que se entregan como donación durante coyunturas tan adversas como la presente. Su expedición cuestiona necesariamente la entrega de productos que no contribuyen al DHANA, al tiempo que inicia una nueva discusión sobre los estándares que deben cumplir las donaciones.

Los Lineamientos se apoyan en la normativa existente y sientan definiciones que son necesarias para asegurar su mejor entendimiento. Así mismo, clasifican las donaciones en razón de su proveniencia, y señalan las pautas que deben seguirse para que las autoridades sanitarias verifiquen la inocuidad de los productos y estos se entreguen con observancia de los requisitos de bioseguridad apropiados.



Por otra parte, los Lineamientos orientan a los donantes para que se articulen con las entidades a cargo de los programas de intervención nutricional para ampliar la cobertura hacia aquellas personas no cubiertas por estos programas. Así mismo, indica que es necesario

“focalizar la entrega de donaciones de alimentos a la población colombiana en situación de inseguridad alimentaria, población desplazada por la violencia, familias con niños y niñas menores de 5 años, personas con discapacidad y adultos mayores no cubiertos por programas de intervención nutricional y alimentaria y las familias con mujeres cabeza hogar”.

De igual forma, resalta la importancia de priorizar la donación a poblaciones con pertenencia étnica.

También se destaca la exclusión de productos que se encuentren alterados o contaminados, de los fraudulentos, los que se encuentren vencidos o próximos a vencer, y de los que hayan sido objeto de alguna medida sanitaria de decomiso o congelación por parte de las autoridades sanitarias. Tratándose de productos provenientes de incautaciones realizadas por otras entidades, solo podrán donarse previo concepto favorable de la autoridad sanitaria competente.

En lo que respecta a las calidades nutricionales de los productos, los Lineamientos del Ministerio recurren a las GABAS. En consecuencia, incentivan la donación de paquetes alimentarios que incluyan en lo posible cereales, raíces, tubérculos, plátanos, frutas, verduras, leche y productos lácteos, y grasas de una sola fuente. Por otra parte desincentiva la donación de productos altos en azúcares simples. Indica que no deben exceder el cinco por ciento (5%) de la donación total.

Aspectos por corregir y precisar

Sin desconocer el avance que supone la adopción de los Lineamientos, hay aspectos que conviene reforzar con el propósito de lograr un mejor entendimiento acerca de la garantía del DHANA. Como lo expresó Red PaPaz en comunicación remitida al Ministerio de Salud y Protección Social, existen algunos puntos que se deben corregir en orden a evitar equívocos por parte de los destinatarios de los Lineamientos.

En primer término, aunque se reconoce un esfuerzo del Ministerio por disminuir las donaciones de productos ultraprocesados, gaseosas, bebidas azucaradas o endulzadas, y de alimentos para propósitos médicos especiales o suplementos nutricionales orales; el uso abierto de los vocablos “limitar” y “restringir” en relación con estos productos puede generar confusión, si no se especifica con antelación la medida específica. Tratándose de productos que no se consideran saludables, es necesario que el Ministerio de Salud y Protección Social prevenga a los destinatarios de donar estos productos que además propician malos hábitos alimentarios en NNA. En consecuencia, es indispensable que en lugar de utilizar estos verbos, se utilice uno más preciso como sería: “evitar”. Con ello se lograría el objetivo principal que se busca con estos Lineamientos, cual es orientar acerca de las acciones preventivas, recomendaciones nutricionales y de inocuidad que deben cumplir los alimentos entregados como donación³⁸⁷.

De otra parte, falta precisión acerca de cuándo un comestible es alto en azúcar, sodio o grasas saturadas. Esto lleva a que los destinatarios de los Lineamientos no tengan certeza acerca de cuál es el umbral para determinar que un comestible sea alto en alguno de estos ingredientes críticos. Si Colombia ya contara con un etiquetado frontal de advertencia que esté funcionando, y que indicara cuándo un producto contiene exceso de alguno de estos ingredientes, resultaría innecesario hacer esta precisión, debido a que el propio empaque daría la información requerida por los destinatarios de los Lineamientos. Sin embargo, como aún el Estado está en mora de adoptar esta medida, es indispensable que el Ministerio de Salud y Protección Social refiera estos cortes en los Lineamientos para que exista certeza sobre qué comestibles se deben evitar en las donaciones que se hagan³⁸⁸.

Por último, la organización de la sociedad civil advierte la importancia de que los Lineamientos continúen promoviendo la lactancia materna. Por este motivo, es relevante que se haga especial énfasis en la prohibición consignada en la normativa de promover alimentos de fórmula para lactantes, por medio de ofrecimientos gratuitos o subsidiados de cualquier bien o servicio, inclusive los dirigidos a los usuarios y empleados de los organismos de salud. Por otro lado, también es muy importante que se refuerce la necesidad de procurar alimentos saludables a las madres gestantes y lactantes³⁸⁹.

387 Ministerio de Salud y Protección Social. **Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia**. Op. Cit.

388 Ídem.

389 Red PaPaz. **Petición elevada ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en la que Red PaPaz formuló recomendaciones a los “Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia”**. Bogotá. Julio de 2020. Radicado No: 202021401062931.



En respuesta a las observaciones formuladas por Red PaPaz, el Ministerio reiteró su compromiso con la lactancia materna y señaló su intención de acoger:

“las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para promover, proteger y apoyar la lactancia materna en situaciones de emergencia como la del COVID-19 y de esta manera, las instituciones públicas, empresas privadas, organismos no gubernamentales, centros de acopio, bancos de alimentos, fundaciones, organismos de cooperación internacional, comunidad en general o personas naturales que brindan ayuda alimentaria, **NO** deben incluir en las donaciones: leches de fórmula para lactantes, ni chupos, ni biberones”³⁹⁰.

Frente a los límites a las donaciones de productos no saludables, el Ministerio de Salud y Protección Social advierte que su intención es la de desincentivar la entrega de estos productos. Sin embargo, guarda silencio sobre la posibilidad de recomendar que se eviten estas donaciones.

Amenazas a la lactancia materna: donaciones de sucedáneos

Donación y promoción de sucedáneos de la leche materna

Además de las donaciones de PCUs que se han referido anteriormente, existen otras conductas que afectan el DHANA en niñas y niños que merecen ser mencionadas de manera individual. Se trata específicamente de la donaciones de productos sucedáneos de la leche materna. A lo largo de la emergencia hemos tenido noticia de tres conductas particulares.

Por un lado, se ha identificado que distintas entidades dedicadas a la protección y cuidado de la primera infancia han sido contactadas de manera individual y bajo reserva por empresas productoras y comercializadoras de sucedáneos de la leche materna. Lo anterior con

390 Ministerio de Salud y Protección Social.

Respuesta a la recomendación sobre los “Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia”. Julio 15 de 2020. Radicado No.: 202021401062931.

el objetivo de ofrecerles que soliciten que estos productos les sean entregados de forma gratuita ante la imposibilidad de realizar donaciones. Por razones de reserva, no se puede referir el nombre de estas entidades que han sido contactadas por la industria. Sin embargo, se advierte que esta situación fue puesta en conocimiento del Ministerio Público. A la fecha aún no se conocen acciones específicas adoptadas por la Procuraduría General de la Nación o por la Defensoría del Pueblo para prevenir a los productores o comercializadores de sucedáneos de la leche materna de inducir donaciones de estos productos.

Adicionalmente, se ha identificado que algunas entidades territoriales, como ocurrió recientemente con la Gobernación de Santander (ver captura No. 2), han dispuesto la entrega de leches en polvo que en el mercado se ofrecen a niños menores de dos (2) años, que habían sido objeto de incautaciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante: DIAN). Sobre este particular, conviene anotar que aunque los Lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social permiten que productos que han sido incautados por autoridades distintas de la sanitaria, puedan ser donados previo concepto favorable de la autoridad sanitaria competente, también refiere los riesgos de contaminación de la leche en polvo y el imperativo de proteger la lactancia materna. Por este motivo, se han elevado peticiones a la Gobernación de Santander con el propósito de que aclare lo correspondiente al concepto favorable de las autoridades sanitarias. Así mismo, se ha pedido que aclare por qué razón ha donado productos sobre lo que el propio Ministerio ha hecho advertencias sobre sus riesgos de contaminación. A la fecha de elaboración de este reporte la Gobernación de Santander aún no ha dado respuesta.

Frente a los límites a las donaciones de productos no saludables, el Ministerio de Salud y Protección Social advierte que su intención es la de desincentivar la entrega de estos productos. Sin embargo, guarda silencio sobre la posibilidad de recomendar que se eviten estas donaciones.



Captura 2. Entrega de sucedáneos de la leche materna por parte de la Gobernación de Santander.

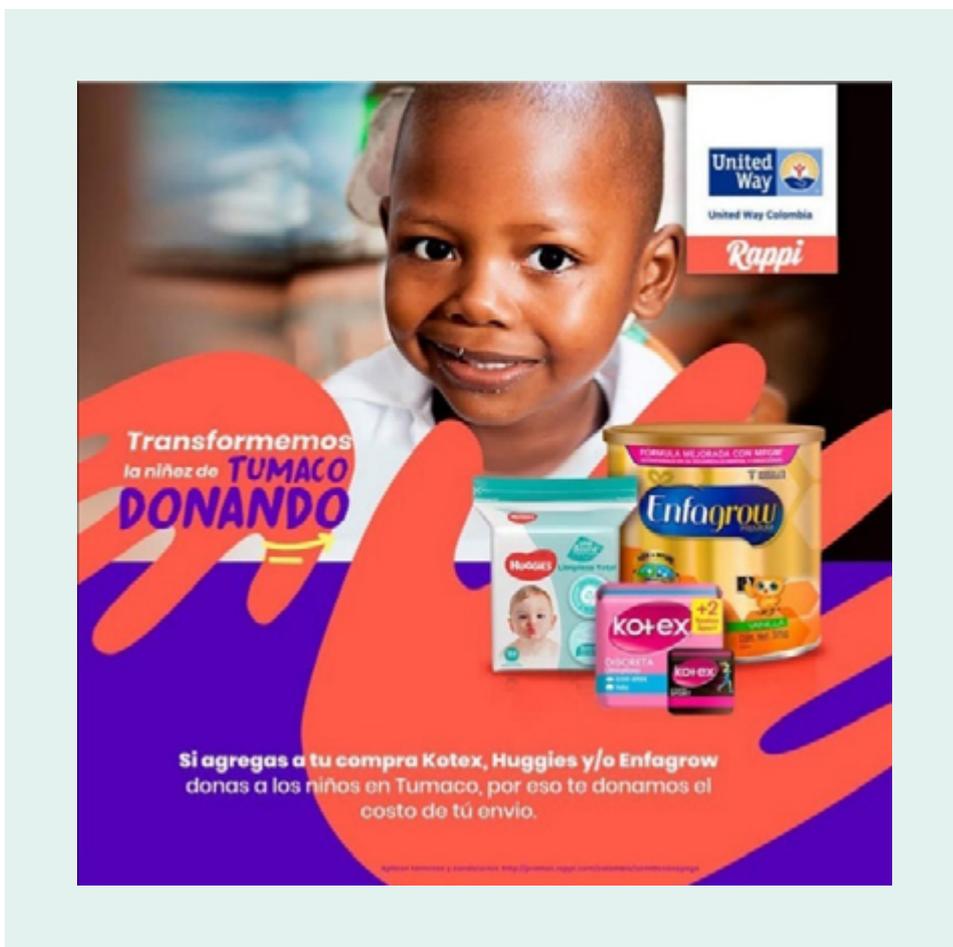


Actuación ante el INVIMA

Otro caso realmente preocupante, es el de Enfagrow, un producto que se dirige a la población infantil, lactante y a la mayor de dos años. Esto se puede constatar, entre otras, en su página web denominada <https://www.enfabebe.com.co>, en la que hay espacios de discusión y madres advierten que le dan a sus hijos lactantes las fórmulas comercializadas bajo esta marca. Entre mayo y junio se desarrolló una campaña en la plataforma de domicilios Rappi, en virtud de la cual

se anunciaba que por cada compra que se hiciera de Enfragrow, la Fundación United Way (Dividendo por Colombia) donaría el mismo producto para niños mayores de dos en el municipio de San Andrés de Tumaco. Aunque la campaña hace la salvedad que los beneficiarios de la donación serán niños y niñas no lactantes, propicia su adquisición y consumo por parte de un público que bien puede incluir lactantes, porque como se ha dicho el producto se ofrece a lactantes y no lactantes. La captura No. 3 deja ver el sentido de esa campaña.

Captura 3. Campaña de inducción de compra y consumo de Enfragrow



Por este motivo, y ante la violación de lo dispuesto en el ordinal c) del artículo 6 del Decreto 1397 de 1992 que prohíbe la promoción comercial de alimentos de fórmula para lactantes, en particular cuando se haga *“por medio de ofrecimientos gratuitos o subsidiados de cualquier bien o servicio, inclusive los dirigidos a los usuarios y empleados de los organismos de salud”* Red PaPaz presentó una queja ante el INVIMA



con el propósito de que se previniera a las entidades involucradas en este esquema de donación de realizar conductas contrarias a las disposiciones que protegen la lactancia materna.

Sin embargo, el INVIMA rechazó de plano la actuación. En su respuesta advirtió que comoquiera los productos identificados con la marca Enfagrow se encuentran registrados ante esa entidad como dirigidos a mayores de dos años, no se configura ninguna violación a la norma antes aludida. En síntesis, el INVIMA hizo caso omiso sobre el público al que se dirigen estos productos a través de los diferentes medios -incluida la página web-, y en su lugar determinó que lo único que se debía tener en cuenta en la revisión de la conducta era el registro sanitario correspondiente. Además indicó que el producto se iba a donar a mayores de dos años. No obstante, no advirtió que la estrategia comercial lo promocionaba con esa promesa a personas lactantes. Este precedente resulta de extrema gravedad porque permite que productos registrados para mayores de dos años puedan ser promocionados con alimentos de fórmula y complementarios a la leche materna, sin que resulte posible hacer exigible el cumplimiento de las normas vigentes³⁹¹.

391 INVIMA. Respuesta del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos a la queja de Red PaPaz por la campaña de Rappi y la Fundación United Way (Dividendo por Colombia) donación productos Enfagrow a la población de San Andrés de Tumaco. Julio 13 de 2020. Radicados INVIMA No. 20201106501 y 20201107906

Aunque la campaña hace la salvedad que los beneficiarios de la donación serán niños y niñas no lactantes, propicia su adquisición y consumo por parte de un público que bien puede incluir lactantes, porque como se ha dicho el producto se ofrece a lactantes y no lactantes.



Finalmente, en lo que respecta a la protección de la lactancia materna, resulta contradictorio que al tiempo que el Ministerio de Salud y Protección Social ofrece orientaciones en su defensa, el INVIMA haga caso omiso a situaciones que se presentan y que afectan de manera grave este derecho. Es preciso que el Estado adopte acciones decisivas para promover la lactancia materna y prevenga aquellas situaciones que la desincentivan. Todo lo anterior en consonancia con lo dispuesto en la Directriz Voluntaria 10.5 de la FAO³⁹⁴.

394 Ídem..



Fotografía por Barna Tanko / Shutterstock.com

Capítulo 10

El estado del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de la población migrante venezolana en Colombia³⁹⁵

Introducción

El siglo XXI ha sido testigo de una intensificación de flujos migratorios a nivel mundial. Según la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante: OIM) más de 271 millones de personas en el mundo migraron en el año 2019³⁹⁶. Los movimientos migratorios, sean voluntarios o forzados, conllevan riesgos elevados para la vida, la seguridad y la salud de los migrantes, y muchos ven vulnerados sus derechos, tanto en el tránsito como en los países receptores, donde el acceso a servicios básicos puede ser incierto. Dada la naturaleza interconectada de los derechos humanos, la exclusión social, la explotación laboral y los obstáculos para acceder a la justicia que enfrentan los migrantes, limitan severamente su capacidad de gozar plenamente de su DHANA.

En los últimos cinco años, Colombia ha recibido un número muy elevado de inmigrantes provenientes de Venezuela. Para inicios del año 2020 se estimaba que más de 1,8 millones de venezolanos y venezolanas residían en el país con vocación de permanencia, sin contar los cientos de millares más que habían pasado por el territorio colombiano rumbo a otros países de la región. Se trata de un fenómeno migratorio sin antecedentes históricos en Colombia.

395 Richard Doughman. Magister en Estudios Latinoamericanos. Docente investigador de la Universidad de Ibagué. richard.doughman@unibague.edu.co

396 International Organization for Migration. **World Migration Report 2020. IOM-UN Migrations.** Ginebra. 2019. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf



A pesar de los esfuerzos notables para brindar asistencia humanitaria a la población migrante en nombre de la solidaridad, la migración ha generado una crisis humanitaria tanto en zonas de frontera como en los municipios al interior del país, que ha desbordado la capacidad de respuesta institucional del Estado colombiano. Escenas de desesperación presenciadas en las ciudades y las carreteras del país y ampliamente difundidas por los medios de comunicación evidencian la vulneración, casi permanente, de los derechos humanos que viven los y las migrantes, mientras el Estado colombiano se ha demorado en dar pasos más allá de la asistencia humanitaria y tomar acciones orientadas a integrar a los y las migrantes social y económicamente, y así garantizar sus derechos, incluyendo el DHANA.

Una evaluación completa de la migración y el derecho humano a la alimentación en Colombia exigiría un diagnóstico de la situación de todas las poblaciones migrantes relevantes incluyendo migrantes internos y nacionales colombianos en el exterior. Sin embargo, al reconocer la magnitud del flujo migratorio venezolano, la profundidad de la crisis humanitaria que ha provocado y la novedad de este fenómeno, el presente capítulo se dedica al análisis de la situación alimentaria de la población migrante venezolana en el país. Pretende evaluar la respuesta del Estado colombiano, y así sus logros y deficiencias en cumplir con su obligación de garantizar el DHANA de esta población.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se ofrece una breve reseña de la migración venezolana en general y sus impactos en Colombia. El segundo aparte revisa el marco jurídico internacional que estructura las obligaciones del Estado colombiano respecto al DHANA y a los derechos humanos de los migrantes. Incluye, además, un repaso sumario de las políticas migratorias específicas generadas para abordar el influjo masivo de personas migrantes venezolanas a partir del 2015. El tercer apartado se detiene en examinar la situación alimentaria de la población venezolana en Colombia y en evaluar el actuar del Estado para proteger su DHANA. Tomando como base las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación, miraremos específicamente el desempeño del Estado en términos de establecer instituciones (Directriz no. 5), atender a grupos vulnerables (Directriz no. 13) y crear redes

de seguridad (Directriz no. 14), en pro de garantizar a toda persona el acceso a alimentos adecuados. También señalaremos algunos de los retos particulares que enfrenta la población migrante en el contexto actual de la pandemia provocada por el COVID-19. El último aparte, a modo de conclusión, ofrece unas observaciones finales sobre el estado del DHANA en la población migrante.

El contexto de la migración venezolana

Ante el deterioro general de las condiciones de vida en Venezuela, números crecientes de personas comenzaron a cruzar la frontera con Colombia en el año 2015. Mientras unos se asentaron en departamentos fronterizos como Norte de Santander y Arauca, otros entraron hacia departamentos del interior. Para el 2016, la OIM estimaba que unos 600 mil venezolanos estaban en Colombia³⁹⁷. Esta cifra no incluía el gran número de nacionales colombianos quienes retornaban al país después de años de residencia en Venezuela, entre ellos víctimas del conflicto armado desplazadas en décadas anteriores.

Después de la implementación de sanciones económicas a Venezuela por parte de los Estados Unidos en agosto de 2017, el flujo de migrantes se aceleró, con la mayoría de los migrantes cruzando la larga y permeable frontera entre los países de manera irregular. Para el mes de septiembre de 2018, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante: Migración Colombia) calculaba que había 1.032.016 venezolanos en el país con intenciones de permanecer. A esta figura se sumaban unos 700 mil venezolanos que transitaban el país rumbo a Ecuador y países más al sur, unos 250 mil colombianos retornados, y una población pendular importante que registraba 40 mil movimientos diarios en la frontera³⁹⁸.

Para finales de febrero de 2020, justo antes de declaración de la emergencia sanitaria por el COVID-19, Migración Colombia reportó 1.825.000 venezolanos radicados en el país³⁹⁹, casi la mitad de los más de 4 millones de personas que la OIM estima han abandonado su país en los últimos años⁴⁰⁰.

397 Ordóñez, Juan

Thomas y Hugo
Eduardo Ramírez Arcos.

(Des)orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia. En: Revista Ciencias de La Salud 17 (Special Issue): 2019. p. 48–68. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.8119>

398 DNP. **CONPES 3950.**

Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/documento-conpes-estrategia-atencion-migracion-venezuela>

399 Migración Colombia.

Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia. Bogotá. Abril 3 de 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-enticados-en-colombia>

400 Organización

Internacional para Migraciones. **Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: la OIM y el ACNUR.** Julio 6 de 2019. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>



Se trata de un movimiento migratorio sin precedentes en la región, y uno que ha desbordado la capacidad de respuesta en los países receptores y las comunidades de acogida. Las principales causas de la emigración venezolana son la prolongada crisis política que atraviesa el país y el deterioro de las condiciones económicas para la población, marcado por el desabastecimiento de alimentos y medicamentos básicos, un declive en el poder adquisitivo frente a la hiperinflación y el crecimiento económico negativo, todo esto en un ámbito de creciente violencia e inseguridad. Si al inicio la migración fue selectiva, con personas migrantes que contaban con recursos económicos, un nivel educativo, y documentación que les permitían entrar al país regularmente y eventualmente acceder a trabajo y servicios básicos, en plena crisis, la migración asumió un carácter masivo y tomó un trayecto más riesgoso. Familias enteras usaron trochas y cruzaron ríos en pasos fronterizos irregulares, y se volvió común ver grupos de migrantes caminando por las carreteras nacionales hacia ciudades del interior o al sur, a veces emprendiendo viajes de más de dos semanas bajo condiciones extremas⁴⁰¹.

Los migrantes que llegaron al país se encontraron con actitudes variadas. Si bien no faltaban gestos de solidaridad y una asistencia humanitaria internacional sustancial, también proliferaron discursos xenofóbicos tendientes a estigmatizar y criminalizar a la población migrante, presentándola como un riesgo para la seguridad nacional. Sumado a esto, durante la campaña electoral presidencial de 2018, hubo una creciente instrumentalización de la crisis humanitaria venezolana por parte de la campaña del actual presidente Iván Duque, que asoció la tragedia de los venezolanos con políticas de la izquierda en general y específicamente con su rival Gustavo Petro. De hecho, en algunas instancias, la migración de venezolanos fue retratada como una especie de caballo de Troya enviado por el presidente venezolano Nicolás Maduro en apoyo a la campaña de Petro⁴⁰².

Como país tradicionalmente expulsor de población, Colombia nunca había recibido un flujo inmigratorio de esta escala, y su estructura institucional fue puesta a prueba. Para responder a la crisis humanitaria provocada por la migración venezolana, la comunidad internacional ha canalizado unos \$US 580 millones hacia la región⁴⁰³, y en noviembre del 2019 fijó el objetivo de recoger otros \$US 1,340 millones para

401 Gandini, Luciana, Prieto Rosas, Victoria y Fernando Lozano-Ascencio. **Nuevas Movilidades En América Latina: La migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región.** En: Cuadernos geográficos No. 59. 2020. pp. 103–121. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i3.9294>

402 Ordóñez, Juan Thomas y Hugo Eduardo Ramírez Arcos. **(Des)orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia.** Op. Cit. pp: 48–68.

403 Oficiales colombianos, y el mismo presidente Duque, han lamentado públicamente la lentitud de comunidad internacional en responder a la crisis y su falta de generosidad, frecuentemente comparando los montos reducidos movilizados para los migrantes venezolanos con la respuesta masiva que suscitó la crisis siria. Ver. Proyecto Venezuela. **La cooperación internacional ha sido insuficiente para ayudar a los migrantes venezolanos.** Junio 28 de 2019. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/ayudas-a-migrantes-venezolanos-no-ha-sido-suficiente/1294>; y Duque, Iván. **Colombia está comprometida con los refugiados venezolanos, pero no podemos hacerlo solos.** En: The Washington Post. Edición digital. Washington. Marzo 1 de 2020. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/03/01/ivan-duque-colombia-esta-comprometida-con-los-refugiados-venezolanos-pero-no-podemos-hacerlo-solos/>

seguir respondiendo a la crisis en el 2020⁴⁰⁴. La OIM, el Programa Mundial de Alimentos (en adelante: PMA) y la Cruz Roja entre otras organizaciones internacionales, también apoyaban la asistencia humanitaria en los territorios afectados con el fin de ayudar a Colombia a cumplir con sus obligaciones en materia de los derechos humanos de los migrantes, detalladas en el siguiente apartado, pero a pesar de este apoyo, la situación de los migrantes sigue siendo crítica.

Como se verá también en el tercer apartado, las medidas tomadas por el Gobierno nacional y las entidades territoriales fueron paliativas. Las iniciativas más recientes orientadas a fomentar la regularización del estado migratorio de la población venezolana son prometedoras, pero el Gobierno ha tardado en plasmar una política coherente para integrar socialmente y económicamente a la población venezolana con vocación de permanencia en el país, y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, incluyendo el derecho humano a la alimentación.

404 United Nations High Commissioner for Refugees - International Organization for Migration. **US\$1.35 billion needed to help Venezuelan refugees and migrants and host countries.** UNHCR. Noviembre 13 de 2019. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/11/5dcbd7284/us135-billion-needed-help-venezuelan-refugees-migrants-host-countries.html>



Fotografía por Sebastian Delgado C / Shutterstock.com



Marco jurídico y político del DHANA y el derecho de los y las migrantes en Colombia

Las obligaciones del Estado Colombiano de velar por el DHANA en la población migrante se derivan del carácter de Estado Parte de Colombia, de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos incluidos los relacionados con el DHANA. En ese sentido, obligaciones asumidas como país firmante de la Carta Internacional de Derechos Humanos y del PIDESC, conllevan la responsabilidad de respetar, proteger y promover el derecho humano a la alimentación adecuada sin discriminaciones, incluso por el país de origen. Paralelamente, el Estado colombiano adquiere la obligación de garantizar los derechos de la población migrante, incluyendo el DHANA, por su ratificación de convenciones internacionales con disposiciones especiales para la protección de los derechos humanos de los y las migrantes. En este apartado, se evalúa cómo estas obligaciones asumidas por el Estado colombiano confluyen para establecer su responsabilidad de proteger el DHANA en la población migrante, y cómo se expresan estas obligaciones en la legislación y las políticas públicas nacionales.

Marco Jurídico Internacional

Como país firmante de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Estado colombiano asume la obligación de proteger el derecho a la vida de toda persona. El artículo 25.1 de la declaración garantiza el derecho a “un nivel de vida adecuada, que le asegure (...) en especial la alimentación”⁴⁰⁵.

El PIDESC, por su parte, en su artículo 11 enuncia en mayor detalle los contenidos del derecho a la vida al establecer el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación”. Como Estado Parte del PIDESC, Colombia reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, y según el artículo 2 del mismo pacto, se compromete a garantizar el ejercicio pleno de los derechos a toda persona, independientemente de su origen nacional⁴⁰⁶.

405 ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Op. Cit. Artículo 25.

406 ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Op. Cit. Artículos 2 y 11. Para una mirada más amplia de estos instrumentos internacionales ver el capítulo No. 1 de este libro.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificado por Colombia en 1997, en su artículo 12.1 aporta una definición más completa del DHANA al afirmar que “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”⁴⁰⁷.

La Observación 12 del CDESC de 1999 amplía el derecho humano a la alimentación aún más, al precisar que el acceso al alimento sea en condiciones social, económica, ecológica y culturalmente adecuadas a la población en cuestión, que sea sostenible en el tiempo, y que respete las normas sociales y culturales de la comunidad de que se trate. Así, afirma que:

“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”⁴⁰⁸.

Adicionalmente, las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada emitidas por la FAO en 2004, proveen una hoja de ruta para que los países puedan tomar pasos positivos hacia la satisfacción del DHANA. A su vez, las directrices voluntarias proveen a la sociedad civil una rúbrica clara con que pueda evaluar el cumplimiento del Estado en la realización de ese derecho⁴⁰⁹. Las directrices número 5, 13 y 14, son de utilidad particular para evaluar la respuesta del Estado colombiano frente a la población migrante en general y específicamente frente a la crisis humanitaria generada por la migración venezolana, ya que colocan la mirada sobre la respuesta de las instituciones públicas, el apoyo a grupos vulnerables y las redes de seguridad, respectivamente⁴¹⁰.

Del mismo modo que la participación del Estado colombiano en pactos y convenios internacionales estructura sus responsabilidades frente al DHANA, el Estado también adquiere obligaciones frente la población migrante por medio de otros instrumentos internacionales. Por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificado por Colombia en 1961, el Estado Colombiano debe garantizar que las personas que llegan

407 OEA. **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”**. Op. Cit. Artículo. 12.1

408 CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada**. Op. Cit. Artículo 6.

409 FIAN Internacional. **Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas**. Op. Cit.

410 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Op. Cit.



al país en condición de refugiados gocen de un trato y niveles de bienestar iguales a los nacionales colombianos, incluyendo el acceso a la asistencia pública sin discriminación por raza, religión, o país de origen⁴¹¹.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ratificada en 1995 por Colombia, reconoce como “trabajador migratorio a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.” El mismo convenio garantiza a todo trabajador migratorio, regular o irregular, y sus familiares el derecho a la vida sin discriminaciones⁴¹².

Además, desde el 2018, Colombia es un país firmante del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, donde se explicita la obligación de respetar los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estado migratorio. Aunque no sea legalmente vinculante, el Pacto establece 23 objetivos globales en tanto la migración y recomendaciones de políticas públicas para cada objetivo. Entre estos, se destaca el objetivo 7 de “abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración” que implica desarrollar medidas para apoyar migrantes en situaciones de crisis, incluyendo la asistencia humanitaria y la cooperación transfronteriza. El énfasis en la cooperación transfronteriza cobra mayor relieve en el contexto de la crisis migratoria de la población venezolana dada las tensiones bilaterales entre los dos países firmantes del pacto y el cese de relaciones diplomáticas con Venezuela desde el 2019. En el mismo pacto Colombia se compromete a proveer a todo migrante acceso seguro a servicios básicos independientemente de su estado migratorio con el fin de que pueda ejercer sus derechos humanos plenamente (objetivo 15)⁴¹³.

Bajo una interpretación integral del conjunto de convenios y demás compromisos internacionales, el Estado colombiano tiene la clara obligación de proteger el DHANA y los demás derechos humanos de toda persona que se encuentra en el territorio nacional sin discriminar su lugar de origen ni estado migratorio⁴¹⁴. De ahí surge su responsabilidad de

411 ONU. **Convención sobre El Estatuto de Los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas.** Ginebra. 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

412 ONU. **Convención Internacional Sobre La Protección de Los Derechos de Todos Los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.** New York. 1990. p. 3. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw_SP.pdf

413 Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular. **Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. IOM-ONU.** Marrakech. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ilm.2019.6>

414 Fernández-Nino, Julián Alfredo e Ietza Bojorquez-Chapela. **Migration of Venezuelans to Colombia.** En: The Lancet. UK. 2018. 392 (10152). pp: 1013–14. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31828-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31828-2)

“asegurar el acceso de toda persona, entiéndase en ello generaciones presentes y futuras, al alimento en condiciones de suficiencia y calidad de manera permanente, atendiendo y respetando sus rasgos sociales, económicos y culturales, y sin generar exclusiones de ninguna naturaleza”⁴¹⁵.

Marco jurídico, político e institucional nacional

En años recientes, el Estado colombiano ha dado pasos para incorporar un enfoque de derechos humanos a su política migratoria en consonancia con sus compromisos internacionales. La Ley 1465 de 2011 que crea el Sistema Nacional de Migraciones (en adelante: SNM) vigente en el país, en su artículo 3 establece entre sus principios el “respeto integral de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias” y la “integración social de los extranjeros en Colombia mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía y basadas en la tolerancia, igualdad y no discriminación, siguiendo principios de reciprocidad”⁴¹⁶. En el SNM, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración coordina y orienta las políticas migratorias en el país. El carácter intersectorial de la Comisión manifiesta su misión de generar políticas públicas migratorias integrales capaces de abordar un fenómeno complejo y multi-dimensional.

No obstante, el tramo de leyes, decretos y políticas públicas nacionales que regulan la migración sigue reflejando el sesgo de un país que históricamente ha sido expulsor de población con poca experiencia con la inmigración. El hecho que Migración Colombia, depende del Ministerio del Exterior, por ejemplo, demuestra su vocación histórica por los intereses de ciudadanos colombianos en el exterior, más que una preocupación por la población inmigrante. Del mismo modo, si bien la Política Integral Migratoria articulada en el CONPES 3603 de 2009 tiene como “su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios,” el documento se fija casi exclusivamente de la población colombiana radicada en el exterior y hace mención escasa de las necesidades de los extranjeros en el territorio nacional⁴¹⁷.

La insuficiencia del marco legal colombiano para responder a procesos masivos de inmigración y la inexperiencia del país como receptor de migrantes quedaron en evidencia cuando comenzó la llegada de

415 Rocha Gómez, Johana; González Serrano, Ximena y Elisabet Pérez Fernández. **Políticas de Desarrollo Económico**. En: FIAN Colombia. Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia. Op. Cit. p. 95.

416 Congreso de Colombia. **Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior**. Bogotá. 2011. p: 1. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681462>

417 DNP. **CONPES 3603. Política Integral Migratoria**. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2009. p: 4. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3603.pdf>.



migrantes venezolanos y colombianos retornados en el año 2015. El Estado colombiano se vio forzado a promulgar una serie de dispositivos para subsanar los vacíos en la política migratoria nacional en cuanto a la población inmigrante en general y específicamente a la población venezolana.

En este sentido, se destaca la creación del Permiso Especial de Permanencia (en adelante: PEP)⁴¹⁸ para migrantes venezolanos que entraron el país en condición regular antes del 28 de julio de 2017. Este permiso, otorgado a la discreción de Migración Colombia a migrantes que habían excedido sus visas, brinda la posibilidad de trabajar legalmente en el país. Las modificaciones posteriores al PEP⁴¹⁹ ampliaron las condiciones de acceso al permiso para incluir migrantes irregulares que se inscribieron voluntariamente en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (en adelante: RAMV) entre abril y junio de 2018, y buscaron facilitar el acceso de sus portadores a la oferta institucional en materia de salud, educación y trabajo. También cabe mencionar el artículo 140 de la ley 1873 de 2017, que presupuesta recursos para diseñar una política de atención humanitaria para enfrentar la emergencia social en la frontera venezolana y la ley 1997 de 2019 que genera un régimen especial para que hijos e hijas de migrantes venezolanos nacidos en el territorio colombiano pueden evitar la apatridia y adquirir la nacionalidad colombiana. Finalmente, en el mes de marzo de 2021, se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (en adelante: ETPMV) que brinda un camino para que migrantes presentes en el país antes del 31 de enero de 2021, independiente de su estado migratorio, pueden acceder un Permiso de Protección Temporal (en adelante: PPT) que les otorgaría un permiso de permanencia temporal por un periodo de 10 años después del cual pueden tramitar una visa de residencia ante la Cancillería. Migrantes que entren el país por pasos regulares entre el 31 de enero de 2021 y el 31 de enero de 2023 también podrán acceder el PPT.

Aunque las soluciones legislativas y administrativas *ad hoc* a la inmigración venezolana proponen aumentar la capacidad institucional para responder a una emergencia humanitaria inusitada, en unos casos, estos remiendos a la política migratoria operan en desmedro del enfoque de derechos humanos. Mientras el PEP pretendía regularizar el estado

418 Creado por la Resolución 5797 de 2017 e implementado por la Resolución 1272 de 2017

419 Por medio de la Resolución 470 de 2018 y los Decretos 542 y 1288 de 2018. Las condiciones para obtener el PEP han cambiado en múltiples ocasiones. En sus primeras dos iteraciones, el PEP se entregó solo a quienes contaban con un pasaporte sellado en un puesto oficial de migraciones. En 2018 se flexibilizaron los requisitos para incluir todos los venezolanos y venezolanas que se habían inscrito en el RAMV. Desde enero de 2020, se entrega el PEP nuevamente solo a los que cuentan con un pasaporte sellado, y se habilita el PEP-RAMV para quienes fueron censados en el RAMV. También, a partir de enero de 2020, el Decreto 117 de 2020, abrió una vía para que migrantes venezolanos en estado irregular pudieran acceder el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (en adelante: PEP-FF) si una empresa o persona natural contratante iniciara la gestión correspondiente ante el Ministerio del Trabajo.

migratorio de los venezolanos que habían excedido su permanencia legal en el país, desde un inicio excluía a la gran mayoría de los venezolanos al limitar el acceso a los que habían pasado por puestos migratorios oficiales y poseían un pasaporte sellado. A pesar de las posteriores ampliaciones de las condiciones del acceso al PEP, éste solo brinda una legitimidad temporal a sus portadores, mientras deja afuera un gran número de venezolanos que a la postre son susceptibles de criminalización por otros órganos del Estado y de explotación laboral, al no contar con documentación para ser contratados legalmente⁴²⁰. El PEP, al discriminar entre migrantes regulares e irregulares, desdibuja el carácter universal de los derechos humanos de que goza todo migrante.

Como propuesta superadora del PEP, el ETPMV ha sido calificado como “histórico” por el Gobierno nacional y elogiado por la comunidad internacional⁴²¹ por facilitar la regularización de los migrantes venezolanos, y con ella el acceso al trabajo formal y a los servicios de seguridad social en Colombia; además les brinda estabilidad al asegurar la permanencia en el país por un periodo de diez años. El ETPMV ha sido efectivo en su objetivo de incentivar la regularización, ya que a un poco más de un mes de su implementación, se habían inscrito más de 960.000 personas en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (en adelante: RUMV)⁴²². A pesar de sus méritos, varios autores han criticado el ETPMV por no recoger plenamente un enfoque de derechos humanos y por incluir dispositivos que podrían contradecir su objetivo ostensible de regularizar la población migrante irregular.

420 Ordóñez, Juan Thomas y Hugo Eduardo Ramírez Arcos.

(Des)orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia. Op. Cit. pp: 48–68.

421 Presidencia de la República. **Organismos internacionales se declaran listos para apoyar implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes.** Bogotá. Marzo 1 de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Organismos-internacionales-se-declaran-listos-para-apoyar-implementacion-de-210301.aspx>.

422 Presidencia de la República. **Más de 968.000 personas se han registrado para acogerse al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.** Bogotá. Junio 6 de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mas-de-968000-personas-registrado-Estatuto-Temporal-Proteccion-Migrantes-210610.aspx>.

A pesar de sus méritos, varios autores han criticado el ETPMV por no recoger plenamente un enfoque de derechos humanos y por incluir dispositivos que podrían contradecir su objetivo ostensible de regularizar la población migrante irregular.



Específicamente, al fundamentarse principalmente en la facultad discrecional del Gobierno nacional, se pone en duda la estabilidad del régimen que el mismo estatuto crea. Hay un aparente vacío frente a la situación de personas que habrían entrado al país por pasos irregulares—mientras la frontera estaba cerrada por la emergencia sanitaria—en el transcurso entre la emisión del decreto en marzo 2021 y la reapertura de la frontera en junio de 2021. Por otro lado, podría desincentivar la regularización al descalificar de dicho proceso a migrantes con procesos judiciales en curso aunque sin condena. Finalmente, existen ambigüedades en cuanto la amplia discreción de Migración Colombia de conceder el PPT aun cuando el migrante cumpla con todos los requisitos, y no se permiten recursos ante la negación o cancelación del mismo, una aparente violación al derecho al debido proceso⁴²³.

Adicionalmente, varios autores coinciden en que más allá de las promesas que hace la política migratoria colombiana al acoger los principios de los Derechos Humanos, existe una brecha sustancial entre las aspiraciones de la ley y los logros en términos de la implementación a cargo de las entidades estatales responsables⁴²⁴. Las deficiencias en la respuesta institucional colombiana a la inmigración venezolana serán tratadas más adelante, pero la situación de violaciones al DHANA vividas por la mayoría de los migrantes venezolanos en el país demuestra la ausencia de una política integral coherente de migración y alimentación.

El DHANA de la población migrante proveniente de Venezuela

Desde el inicio del fenómeno migratorio, la respuesta de Estado colombiano se enfocó en brindar atención humanitaria a la población proveniente de Venezuela y la regularización de su estado migratorio. Las acciones en materia de asistencia humanitaria fueron lideradas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante: UNGRD) al nivel nacional y por organizaciones de la cooperación internacional coordinadas por el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (en adelante: GIFMM)⁴²⁵.

423 Es llamativo, en particular que el decreto da a Migración Colombia la autoridad de negar o cancelar el PPT de cualquier migrante cuya presencia en el país se determina como inconveniente a la seguridad nacional. Sobre esto ver: Hernández, María Lucía.

Narrativas ambiguas detrás del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal.

Universidad de los Andes. Bogotá. s/f. Disponible en: <https://una.uniandes.edu.co/index.php/blog/208-narrativas-ambiguas-detras-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos-bajo-regimen-de-proteccion-temporal> y Palacios, Angélica. **Análisis jurídico del decreto 116 del 1 de marzo de 2021:**

Un avance progresista en materia migratoria con vacíos y Temporal de Protección para Migrantes.

Bogotá. Marzo 1 de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Organismos-internacionales-se-declaran-listos-para-apoyar-implementacion-de-210301.aspx> Presidencia de la República. **Más de 968.000 personas se han registrado para acogerse al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.**

Op. Cit. Es llamativo, en particular que el decreto da a Migración Colombia la autoridad de negar o cancelar el PPT de cualquier migrante cuya presencia en el país se determina como inconveniente a la seguridad nacional. Sobre esto ver: Hernández, María Lucía.

Narrativas ambiguas detrás del Estatuto Temporal de

Como se señaló arriba, las iniciativas de regularización del estado migratorio de la población proveniente de Venezuela apuntan a dar brindar a esta población mayor acceso al trabajo legal y a medios de vida más seguros, por un lado, y por el otro, facilitar su acceso a los servicios del Estado, por ejemplo, en materia de salud y educación. No obstante, como evidencian los resultados de los estudios realizados por el PMA con la población migrante entre el 2020 y el 2021, la asistencia humanitaria no ha dado abasto, la mayoría de la población migrante en el país sigue en condición irregular, y la integración económica a través del trabajo formal no se ha materializado plenamente.

La información más completa sobre la situación alimentaria de la población migrante venezolana en Colombia se encuentra en el informe del PMA publicado en febrero de 2020, realizado con base en una encuesta a 3089 hogares en departamentos fronterizos (Arauca, César, Guajira, Nariño y Norte de Santander) realizada en el año 2019. Los resultados de este informe, en sí desalentadores, se complementan con los de una encuesta digital realizada por la misma institución a 919 migrantes venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú entre junio de 2020 y enero de 2021. Esta segunda encuesta retrata como la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 tornó más precarias las condiciones de vida de la población migrante y vulneró aún más su DHANA.

Según el informe de febrero de 2020, el 55% de los hogares migrantes se encontraba en condiciones de inseguridad alimentaria moderada o severa. El 67% de los hogares migrantes identificaba el acceso a alimentos como su necesidad más apremiante, al tiempo que manifiestan que el 42% de sus gastos mensuales se dedican a la alimentación por encima de cualquier otra expensa. Estas condiciones de inseguridad alimentaria parecerían una continuación de las experiencias vividas en Venezuela, ya que el 88% de los hogares migrantes nombraron la falta de alimentos como la principal razón detrás de su emigración.

Para febrero de 2021, el 70% de los migrantes venezolanos encuestados en Colombia reportaron vivir en condiciones de inseguridad alimentaria moderada (51%) o severa (19%). Similarmente, el 70% de los migrantes en los tres países empleaban estrategias de supervivencia para cubrir sus necesidades alimentarias y demás necesidades básicas, y tres de

**Protección para Migrantes
Venezolanos Bajo Régimen
de Protección Temporal.**

Op. Cit.

424 Sobre esto ver: Gandini, Luciana, Prieto Rosas, Victoria y Fernando Lozano-Ascencio.

**Nuevas Movilidades
En América Latina: La
migración venezolana en
contextos de crisis y las
respuestas en la región.**

Op. Cit. pp: 103–21 y

Bojorquez-Chapela, Ietza

et al. **Health Policies for**

International Migrants:

A Comparison between

Mexico and Colombia.

En: Health Policy OPEN.

2020. No. 1. Disponible en:

[https://doi.org/10.1016/j.](https://doi.org/10.1016/j.hpopen.2020.100003)

hpopen.2020.100003

425 Dirigido por el OIM y

ACNUR, el GIFMM cuenta

con 71 miembros incluyendo

las agencias de Naciones

Unidas, ONGs internacionales

y miembros del Movimiento

de la Cruz Roja.



cada diez o bien no comieron o comieron una sola vez el día anterior de responder la encuesta⁴²⁶.

Aun antes de la emergencia sanitaria, una gran proporción de las y los encuestados empleaban estrategias negativas de supervivencia: como comer alimentos menos preferidos o más económicos (89%), reducir el tamaño de porciones de comida (82%), y reducir el consumo en adultos para alimentar a niños y niñas (49%). Los y las migrantes eran más propensos a usar estas estrategias negativas cuando están recién llegados al país, y el 44% de los hogares migrantes reportaron haber pasado un día sin comer durante sus primeros tres meses en el país. El 30% reportó haber hecho algo que antes nunca se imaginaba hacer y prefiere no mencionar para conseguir alimentación. Estas prácticas son aún más comunes para los hogares migrantes en tránsito por el país, que reportaron índices de inseguridad alimentaria severa o moderada en el 80% de los casos.

Si bien el acceso a alimentos tendía a mejorar en la medida que los migrantes se establecían en el país, una mayor estabilidad no ha sido garantía de la integración económica. Hasta finales del 2020 el estado migratorio irregular seguía predominando entre los hogares migrantes, lo que los obliga a laborar en la informalidad. Cabe recordar que el 63% de los migrantes encuestados ingresaron al país por un paso fronterizo irregular.

Desde un comienzo, las iniciativas de regularización del Gobierno nacional han encontrado claros límites. En enero de 2020, sólo el 16% de los migrantes encuestados contaba con un PEP. A su vez, sólo el 24% contaba con una Tarjeta de Movilidad Fronteriza (en adelante: TMF). Un año más tarde, en enero del 2021, 983.343 de los 1.742.927 venezolanos en el país estaban en condición irregular, el 56%⁴²⁷.

El ETPMV promete aliviar esta situación al facilitar la normalización, pero la persistencia de la irregularidad migratoria ha incidido negativamente en el DHANA de la población venezolana en Colombia. A inicios del 2020, los hogares migrantes sin el PEP sufrían inseguridad alimentaria severa a una tasa mayor (23%)

426 Stompanato, Francesco.

Presentación de los resultados de la encuesta a migrantes y refugiados venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú – Febrero 2021. Panamá. Marzo de 2021. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/85360>.

427 Migración Colombia.

Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de Enero de 2021. Bogotá. Enero 31 de 2021. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>



Fotografía por Sebastian Delgado C / Shutterstock.com

que los hogares que contaban con el permiso (16%). Un estado migratorio irregular reduce dramáticamente las posibilidades de encontrar trabajo formal en el país, y expone a las personas migrantes a situaciones de potencial explotación laboral. De hecho, el 59% de los hogares migrantes informó que el trabajo irregular para la remuneración diaria era su principal fuente de ingresos. El 64% indicó que lo ganado por el trabajo solo cubría su alimentación⁴²⁸. En Colombia en enero de 2021, sólo el 16% de los migrantes encuestados percibían ingresos de un salario regular⁴²⁹. De ahí la importancia de seguir ampliando los programas de regularización y de asegurar el derecho humano al trabajo para mejorar el acceso a medios de vida a mediano y largo plazo para los hogares migrantes con vocación a la permanencia.

Ante este panorama, a continuación se evalúa el actuar del Estado colombiano frente a la crisis migratoria, usando como guía las Directrices Voluntarias promovidas por la FAO en apoyo a la realización progresiva del derecho humano a la alimentación. Es de recordar que, aunque las directrices no sean de carácter vinculante, representan pasos a seguir para avanzar en la garantía plena del DHANA, y han tomado como base para su elaboración los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que sí son vinculantes y que abordan el DHANA y los derechos conexos. Aquí se analiza la respuesta del Estado en materia de instituciones (Directriz 5), el apoyo a grupos vulnerables (Directriz 13) y el establecimiento de redes de seguridad (Directriz 14).

428 Ibrahim, Hagar y Erin Carey. **Evaluación de seguridad alimentaria en emergencias (ESAE) para población migrante de Venezuela y hogares de acogida en departamentos fronterizos.** Programa Mundial de Alimentos. Bogotá. 2020. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ESAE-WFP-COLOMBIA_19_Febrero_2020_WEB_13h.pdf.

429 Stompanato, Francesco. **Presentación de los resultados de la encuesta a migrantes y refugiados venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú – Febrero 2021.** Op. Cit.



Directriz 5 – Instituciones

La directriz voluntaria número cinco de la FAO hace recomendaciones básicas para crear instituciones eficientes, capaces de coordinar y hacer seguimiento a la implementación de las políticas y programas orientados a garantizar el DHANA. Está claro que la llegada de más de dos millones de personas procedentes de Venezuela, ha rebasado la capacidad operativa de las instituciones colombianas que tienen poca experiencia en la recepción de población migrante ni están estructuradas para este fin. El CONPES 3950, elaborado en el 2018 para organizar un plan estratégico para responder a la crisis humanitaria, reconoce en su diagnóstico la debilidad de las instituciones colombianas desde Migraciones Colombia hasta el Registro Civil, que han quedado cortas tanto en personal, como en recursos e infraestructura para responder a las necesidades de los migrantes⁴³⁰.

A pesar de estas debilidades y de tener recursos financieros limitados para enfrentar una crisis imprevista, la comunidad internacional en general ha mirado positivamente la respuesta inicial del Estado colombiano a la migración venezolana⁴³¹. Empero, a más de tres años de iniciada la crisis, sigue preocupando la falta de coordinación en las acciones emprendidas por el Estado y en particular la ausencia de medidas específicas para garantizar el derecho a la alimentación de la población migrante.

La naturaleza multidimensional de la crisis exige un alto nivel de coordinación entre las distintas instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales, la cooperación internacional y las ONGs nacionales e internacionales, que se han encargado de entregar la asistencia humanitaria en el terreno. Sin embargo, no fue sino hasta febrero de 2018 que se creó la Gerencia de la Frontera con Venezuela, vinculada a la Presidencia de la República, para coordinar y articular la respuesta institucional. Si bien el Gerente cumplió un papel importante en facilitar el diálogo y la concertación entre los niveles central y descentralizados del Estado, es una instancia institucionalmente amorfa y carece de un mandato claro, no tiene el rango de un ministerio, recursos humanos adecuados, ni presupuesto propio⁴³².

430 Consejo Nacional de Política Económica y Social. **CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.** Op. Cit.

431 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. **Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo.** Banco Mundial. Washington D.C. 2018. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SPpdf?sequence=3&isAllowed=y>

432 Rodríguez, Ronal. **¿Y el nuevo Gerente de la frontera con Venezuela?** En: El Espectador. Edición Digital. Bogotá. Septiembre 1 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/quien-puede-ser-el-proximo-gerente-de-la-frontera-con-venezuela/>

El documento CONPES 3950, titulado, “Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela”, representa la propuesta más coherente del Estado colombiano para abordar los impactos de la inmigración venezolana. Fue aprobado por un consejo conformado por los principales ministerios, la vicepresidenta y el presidente, y designa un valor total de \$422.779 millones de pesos para acciones concertadas destinadas a enfrentar la crisis migratoria. Para responder a la carencia de protocolos para encaminar y articular las acciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, el documento enuncia que “la Presidencia de la República, a más tardar en marzo de 2019, establecerá -sobre las bases de la Gerencia de Frontera con Venezuela- una única instancia encargada de coordinar y articular las acciones relacionadas con el fenómeno migratorio”⁴³³.

433 Consejo Nacional de Política Económica y Social. **CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.** Op. Cit. p: 99.

Hasta la fecha, esta entidad superadora de la Gerencia de Frontera con Venezuela queda sin definir, mientras el cargo del Gerente quedó vacío por más de dos meses en el 2020, después de la renuncia del primer gerente, Felipe Muñoz en julio y el nombramiento del nuevo Gerente, Lucas Gómez en el mes de septiembre de ese año. Ante la falta de articulación entre las entidades del Gobierno, y entre éste y las organizaciones encargadas de la respuesta en el terreno, queda en entredicho la capacidad del Estado de diseñar políticas y canalizar recursos hacia las poblaciones más necesitadas.

Por otro lado, el CONPES 3950 es producto de un proceso investigativo sustancial y la estrategia que formula parte de un amplio diagnóstico de la crisis y de la respuesta estatal hasta la fecha de su elaboración en la segunda mitad de 2018. Sin embargo, mientras hay observaciones específicas a la atención en materia de salud y educación y disposiciones para enfrentar los problemas particulares que la migración ha generado en estos sectores, el documento no incluye un diagnóstico sobre la situación del DHANA de la población migrante. Tampoco elabora propuestas claras para fortalecer el acceso de esta población a una alimentación adecuada, ni señala responsabilidades institucionales al respecto.

Al parecer, el Estado apuesta a que la asistencia humanitaria internacional cubra las necesidades alimentarias inmediatas de la población migrante, mientras que los estímulos económicos más amplios generan una integración económica suficiente para satisfacerlas



a mediano y largo plazo. El Plan de Impacto anunciado en abril de 2019 para mitigar los efectos de la crisis migratoria en la zona fronteriza, consistió principalmente de un paquete de créditos blandos e incentivos fiscales para el sector privado en los departamentos fronterizos, orientados a la activación económica. Las medidas para aumentar la seguridad alimentaria eran más bien modestas, limitándose a una actualización de la canasta básica de consumo para facilitar el transporte de mercancías básicas hacia Venezuela, evitar su decomiso por parte de la DIAN y exonerarlas de impuestos de salida para estimular el comercio en la frontera⁴³⁴. La persistencia de la inseguridad alimentaria en los departamentos fronterizos y la continuada marginación de los hogares migrantes del trabajo formal evidenciadas en la encuesta del PMA, parecerían exigir acciones más concretas por parte del Estado colombiano.

Directriz 13- Apoyo a grupos vulnerables

La directriz voluntaria número trece en apoyo a la realización progresiva de una alimentación adecuada recomienda que los Estados den prioridad a atender situaciones de inseguridad alimentaria en poblaciones vulnerables. Implica identificar poblaciones cuyo acceso a alimentos adecuados puede ser impedido por la discriminación y tomar medidas correctivas al respecto. Por las condiciones de desarraigo y pobreza que caracteriza a gran parte de la población migrante, su marginación del mercado laboral formal, la instrumentalización política del fenómeno migratorio por dirigentes políticos y los medios de comunicación y por actitudes de xenofobia en general

434 Presidencia de la República. **Gobierno puso en marcha el Plan de Impacto para mitigar los efectos generados por la crisis migratoria y el cierre de la frontera colombo-venezolana.** Bogotá. Abril 14 de 2019. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190414-Con-gobernadores-y-alcaldes-de-zona-de-frontera-Presidente-Duque-evalua-medidas-para-reactivar-economia-region.aspx>

Dentro de la población migrante en general, hay grupos que, por su edad, sus condiciones de salud y su pertinencia a grupos étnicos, amerita una atención especial en la administración de asistencia humanitaria.

en la población, los migrantes venezolanos en sí son vulnerables a sufrir discriminaciones que impiden su acceso a una alimentación adecuada. Asimismo, dentro de la población migrante en general, hay grupos que, por su edad, sus condiciones de salud y su pertinencia a grupos étnicos, amerita una atención especial en la administración de asistencia humanitaria.

A pesar del reto de atender la crisis humanitaria en general, hay indicios de un enfoque diferencial en la respuesta de las entidades del Estado que da cuenta de las necesidades particulares de distintos grupos vulnerables, pero también hay evidencia de que las limitadas capacidades institucionales inhiben la capacidad de satisfacerlas plenamente. Por ejemplo, no hay datos concretos sobre el estado de seguridad alimentaria de los grupos vulnerables específicos que se encuentran entre la población migrante.

En los Centros de Atención Transitoria al Migrante (en adelante: CATM), se da prioridad en atender a mujeres gestantes y lactantes, a grupos familiares con menores de edad o personas de la tercera edad, y personas con discapacidad. El CONPES 3950, tanto en su diagnóstico como en la estrategia que plantea, describe las necesidades de varios grupos vulnerables dentro de la población migrante y ofrece evidencia de sistemas para identificarlos y hacer seguimiento. Específicamente, el documento hace un recuento de la atención brindada a niñas, niños y adolescentes, personas pertenecientes a grupos étnicos y a víctimas del conflicto armado interno colombiano.

El CONPES 3950 señala barreras sustanciales para que las niñas, niños y adolescentes accedan a servicios sociales, especialmente entre los que pertenecen a grupos étnicos, quienes representan el 10% de la población infantil migrante irregular. Específicamente menciona los altos índices de embarazo adolescente y su frecuencia particular en mujeres de grupos étnicos. También reporta que la desnutrición aguda en menores de 5 años está entre los eventos de vigilancia epidemiológica de mayor notificación. Durante el fenómeno migratorio, el ICBF ha registrado un incremento importante en el número de niñas, niños y adolescentes venezolanas, quienes entraron a programas de este Instituto, de 3219 casos en el 2015 a 54.544 casos en el 2018, 1296 de estos casos entraron en procesos



administrativos de restablecimiento de derechos. Aun así, se reconoce que el déficit institucional y “la ausencia lineamientos territoriales y orientaciones técnicas para activar rutas de atención y estrategias para NNA migrantes” pone en riesgo sus derechos⁴³⁵.

El RAMV, llevado a cabo por la UNGRD entre abril y junio de 2018 incluye disposiciones para identificar personas pertenecientes a grupos étnicos. En el registro, unas 26.000 personas de los 442.462 migrantes registrados se reconocieron como miembros de grupos étnicos. La mayoría de estas personas son indígenas Wayuu, pero también se registraron 6150 afrodescendientes, 1066 raizales y 207 gitanos Rrom. En el momento de aprobación del CONPES en noviembre de 2018, no existían rutas de atención con enfoque étnico diferencial para estas poblaciones, pero entre sus recomendaciones el documento señala la necesidad de establecerlos para poder facilitar el acceso a la oferta de servicios del Estado. Esto es de vital importancia para las personas indígenas en particular, ya que el proceso migratorio ha erosionado los mecanismos de gobernanza propios de las comunidades, dificultando el diálogo institucional con ellas.

Entre la población proveniente de Venezuela, se encuentran cientos de nacionales colombianos víctimas del conflicto armado. El CONPES 3950 destaca la necesidad de un acompañamiento especial para estas personas por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, para facilitar su inscripción en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y así su acceso a los servicios institucionales correspondientes.

Directriz 14- Redes de seguridad-

La Directriz Voluntaria número 14, Redes de Seguridad, recomienda que los Estados establezcan y mantenga “redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos”⁴³⁶. Desde el inicio del fenómeno migratorio, el Estado colombiano, en conjunto con organizaciones de la comunidad internacional y la sociedad civil han buscado responder a la crisis humanitaria a través de la asistencia humanitaria a los migrantes de procedentes de Venezuela. Estos esfuerzos, liderados por el GIFMM Colombia, resultaron en un despliegue importante de recursos para atender los migrantes

435 Consejo Nacional de Política Económica y Social. **CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.** Op. Cit. p: 56

436 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Op. Cit. p. 28.

que transitaban por la zona fronteriza. Entre enero y junio del 2020, el Grupo reporta haber asistido a 947.206 personas en la forma de transferencias, comida servida, paquetes de alimentos para caminantes y alimentación escolar⁴³⁷. Sin embargo, no se han establecido redes permanentes de seguridad para los hogares migrantes, ni ha asegurado suficientemente su acceso a las redes existentes de asistencia social, para garantizar el acceso estable a alimentos por parte de la población migrante.

Comenzando en febrero de 2018, se abrieron varios CATM que brindan alojamiento, instalaciones sanitarias, refrigerios y alimentación a familias migrantes que de otra manera estarían en condición de calle. Adicionalmente, buscan acercar la oferta estatal de servicios a la población migrante⁴³⁸. Estos centros son gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la UNGRD, con la articulación de cooperación internacional de la OIM y las entidades territoriales. Inicialmente instalados en zonas fronterizas, luego se abrieron centros de atención adicionales en ciudades del interior con gran afluencia de migrantes venezolanos⁴³⁹. Si bien ofertan servicios que son claves para migrantes en tránsito, la asistencia es necesariamente pasajera, ya que los CATM permiten a los migrantes una estadía máxima de dos noches.

Otro canal de acceso que han tenido los migrantes al apoyo alimentario por redes de seguridad es a través del PAE, que atiende a más de 5 millones de niños en el país con el apoyo del PMA. En el transcurso del 2017 y 2018 el Ministerio de Educación Nacional publicó una serie de circulares para facilitar la matrícula de niños y niñas venezolanos en el SIMAT y así poder entrar a las instituciones educativas colombianas. Según el criterio de focalización en cada entidad territorial, estudiantes migrantes pudieron calificar para ser beneficiarios del PAE independientemente del país de origen, y así recibir el apoyo alimentario durante los 180 días del año escolar⁴⁴⁰. Las medidas del Ministerio de Educación tomadas en abril de 2020, permitieron que el apoyo alimentario siguiera a pesar de las restricciones impuestas debido a la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19; así los alimentos fueron entregados en la casa y aseguraron a las niñas y niños por lo menos una comida al día.

437 GIFMM Nacional. **Tablero: seguridad alimentaria y nutrición (SAN) Enero - Junio 2020**. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos. 2020. Disponible en: https://data2.unhcr.org/images/documents/big_

438 **Cúcuta abre primer Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos**. En: El Estímulo. Cúcuta. Febrero 4 de 2018. Disponible en: <https://elestimulo.com/cucuta-abre-primer-centro-de-atencion-transitoria-para-migrantes-venezolanos/>

439 Cancillería de Colombia. **Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos ha atendido 38 personas desde su apertura**. Bogotá. Febrero 5 de 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/centro-atencion-transitoria-migrantes-venezolanos-ha-atendido-38-personas-su-apertura3f958fd9c535a1e41c19d60be197e150dd00135.jpg>

440 Consejo Nacional de Política Económica y Social. **CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela**. Op. Cit.



Finalmente, existe, nominativamente, una ruta para que la población migrante venezolana en el país acceda a los servicios de atención social del Estado, incluso al programa de transferencias condicionadas de Familias en Acción, manejado por el DPS. No obstante, en los hechos, estos programas quedan más allá del alcance de la gran mayoría de la población migrante en general y de la población más necesitada en particular, puesto que la tenencia del PEP es un requisito para entrar en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (en adelante: SISBEN) que determina si las familias califican para dicho programa. Cabe recordar que, aún después de más de dos años de iniciativas de regularización, en marzo de 2020, 784.234 de los estimados 1.809.872 venezolanos en el país, es decir, el 43%, estaban en condiciones regulares según Migración Colombia⁴⁴¹, mientras la encuesta del PMA, indica que solo el 16% de los hogares migrantes en los departamentos fronterizos cuentan con el PEP.

Con todo, las redes de seguridad actualmente disponibles para la población migrante en Colombia solo pueden tener un impacto muy limitado sobre las situaciones de violación del DHANA que viven los migrantes venezolanos, sea por su carácter transitorio, como la asistencia humanitaria, o solo para alcanzar una fracción muy reducida de la población migrante, por ejemplo, niños/as escolares o migrantes que logran calificar para programas de transferencias a través del SISBEN. En este sentido, garantizar plenamente el DHANA implicaría crear redes de seguridad más allá de la asistencia humanitaria transitoria o ampliar el acceso de la población migrante a la oferta del DPS.

Migrantes venezolanos en el contexto de la COVID-19

La emergencia sanitaria declarada en el marzo de 2020 a raíz de la pandemia del COVID-19 ha presentado una nueva serie de retos para la población migrante, que ya se encontraba en condiciones precarias en cuanto a la garantía de su DHANA. Las limitaciones a la movilidad en espacios públicos restringen severamente los medios de vida de la población migrante, mientras la contracción económica asociada a la pandemia ha eliminado los empleos que ocupaban. Hay evidencias además de un creciente ámbito de estigmatización en medio de la pandemia. En este contexto, la gran mayoría de la población

441 Migración Colombia.

Radiografía: Venezolanos En Colombia. Marzo 31 de 2020. Bogotá. 2020.

Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-marzo-de-2020>

migrante se encuentra en condiciones de inseguridad alimentaria y padecen además otras violaciones del DHANA.

En los primeros meses de la pandemia, cuando las medidas restrictivas sobre la movilidad entraron en rigor, el 85% de los hogares migrantes reportaron una privación diaria de ingesta de alimentos, un aumento de 40% desde el periodo anterior a la pandemia. El 24% de los hogares reportaron una privación severa de dos o más ingestas de alimentos al día. La pandemia también impuso cambios en la dieta de los migrantes, provocando una reducción notable en el consumo de productos de origen animal, y un consumo escaso de frutas y verduras.

Una reducción dramática en los ingresos de los hogares migrantes ha redundado en dificultades para el acceso económico a alimentos. Si antes de la pandemia el 91% de los hogares reportaron el trabajo informal como su principal fuente de ingresos, después de la implementación de las medidas sanitarias, solo el 20% percibió la mayoría de sus ingresos por este medio. Más del 40% indicó no contar con ingresos algunos, y la mitad de los hogares dependían de asistencia del gobierno o la comunidad⁴⁴².

Las medidas restrictivas a la movilidad en distintos momentos de la pandemia eliminaron otras fuentes de ingresos como son las ventas ambulantes en espacios públicos. Además, representaron una potencial barrera al acceso físico a los alimentos. En ciudades como Bogotá, que aplicaron políticas de pico y cédula, hubo confusión sobre el uso de la cédula venezolana, y algunos establecimientos rehusaron la entrada de sus portadores⁴⁴³. En el primer momento de la cuarentena, el 53% de los hogares migrantes reportaron encontrar obstáculos para acceder a los mercados que frecuentan habitualmente.

La falta de ingresos y las afectaciones del DHANA pueden generar situaciones en que se ven vulnerados otros derechos humanos de los y las migrantes. Las labores que pueden desempeñar en la informalidad como vendedores, mensajeros y domiciliarios acarrear mayores riesgos de contraer el virus. Mientras su vulnerabilidad económica los expone al riesgo de ser captados para la trata de personas o la explotación laboral. También se ven aumentos en los índices de xenofobia en la medida que el público percibe a los venezolanos como portadores del virus o personas que están acaparando los servicios de salud.

442 GIFMM Nacional.

Reporte situacional sectorial: seguridad alimentaria y nutrición.

Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos. Enero - Junio 2020. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/78577>

443 Rivera, Mónica. **La**

dificultad de ser migrante en cuarentena. En: El

Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 8 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-dificultad-de-ser-migrante-en-cuarentena/>



Sí bien el GIFMM amplió sustancialmente sus programas de asistencia para enfrentar el aumento en la inseguridad alimentaria en el contexto de la pandemia, sólo logra atender una fracción pequeña de los 1,4 millones de migrantes que identificó como población meta, y reconoce limitaciones particulares en atender a las comunidades indígenas y a poblaciones vulnerables como mujeres gestantes y lactantes⁴⁴⁴.

Según las cifras de esta entidad publicadas en diciembre de 2020, el 85% de los hogares de migrantes reportó tener la alimentación como su principal necesidad, y sólo el 36% indicó comer tres comidas o más por día. Los datos sugieren la posible discriminación que enfrentan segmentos de la población migrante, puesto que hay grupos particularmente susceptibles a enfrentar impedimentos para acceder a alimentos suficientes y adecuados, incluyendo hogares encabezados por mujeres o personas con discapacidad, hogares donde ningún integrante cuenta con un estado migratorio regular y hogares venezolanos—a diferencia de hogares mixtos entre venezolanos y colombianos. El 25% de los hogares encuestados reportó tener una mujer lactante o gestante, pero sólo el 51% de las mujeres con menores de seis meses practica la lactancia materna exclusiva. La reducción en la lactancia materna en la medida que avanzan los primeros meses de vida puede implicar mayores riesgos de morbilidad y mortandad y afectar el desarrollo infantil⁴⁴⁵.

Ante estas condiciones, numerosos venezolanos y venezolanas ya han emprendido el regreso a su país, decisión que implica el aumento de los riesgos asociados con estar en tránsito, el cruce de pasos fronterizos irregulares y hasta obstáculos impuestos al retorno por parte del Gobierno venezolano. Para julio de 2020 se estimaba que unas 60.804 personas habían retornado a Venezuela⁴⁴⁶. Los datos de Migración Colombia de diciembre de 2020 estimaron que unos 1.729.537 venezolanos habitaban Colombia, una reducción de 2,35% frente al año anterior. No obstante, para enero de 2021, esta cifra aumentó a 1.742.927, lo que sugiere que los movimientos en la frontera con Venezuela siguen siendo fluidos y bidireccionales a pesar de su cierre oficial⁴⁴⁷.

444 GIFMM Nacional. **Reporte situacional sectorial: seguridad alimentaria y nutrición**. Op. Cit.

445 GIFMM Colombia. **Evaluación Conjunta de Necesidades ante COVID-19, Diciembre 2020**. Bogotá. Enero 13 de 2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/gifmm-colombia-evaluacion-conjunta-de-necesidades-ante-covid-19-diciembre-2020>

446 Rivera, Mónica. **La dificultad de ser migrante en cuarentena**. Op. Cit.

447 Migración Colombia. **Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de Enero de 2021**. Op. Cit.



El Estado debe seguir en su labor de identificar los grupos más vulnerables dentro de la población migrante, atenderlos con un enfoque diferencial y hacerles seguimiento. En la medida que se levanten las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria del COVID-19, el Estado ha de tomar medidas para asegurar la salud, la alimentación, los medios de vida, y en caso dado el retorno seguro a Venezuela de la población migrante en el país.



Fotografía por Sebastian Delgado C / Shutterstock.com

Capítulo 11

Reflexiones sobre el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas del campesinado en Colombia⁴⁴⁸

Pensar en la alimentación debería remitirnos indefectiblemente a pensar en el campesinado, en tanto es precisamente el campesinado el que alimenta al mundo. Esta es una frase repetida con frecuencia pero de enorme importancia, pues ilustra una realidad ampliamente demostrada, a pesar de que a veces se ignore o invisibilice. Los análisis de la FAO y otras fuentes⁴⁴⁹, nos han recordado que al menos el 70% de los alimentos los produce el campesinado y que comparativamente son muchos menos los alimentos que provienen de la cadena agroindustrial. En Colombia, el Ministerio de Agricultura ha reconocido que la agricultura campesina familiar y comunitaria produce más del 70% de los alimentos del país, aporta entre el 40 y el 60% del valor de la producción, sus sistemas productivos cubren más del 60% de la superficie agropecuaria y su participación en el empleo sectorial supera el 50%⁴⁵⁰. Sin embargo, lo que también suele ocurrir, es que cuando pensamos en la relación entre el campesinado y la alimentación se analiza el papel de este como productor o proveedor de alimentos y, al centrarnos en ello, olvidamos que también deberíamos preguntarnos por cómo se está alimentando el campesinado, o en términos un poco más amplios, si el DHANA del campesinado está siendo efectivamente garantizado⁴⁵¹.

448 Adriana Fuentes. Abogada. Especialista en Derecho Constitucional y Magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Integrante del equipo de FIAN Colombia. apfuentesl@unal.edu.co

449 Ver entre otros: FAO. **La alimentación y la agricultura: acciones para impulsar el programa de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

Roma. 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i7454s/i7454s.pdf> y Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETGroup).

Quién alimenta al mundo.

En: Revista Biodiversidad. 2010. Disponible en: <http://www.etcgroup.org/>

450 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria adoptados por la Resolución 464 de 29 de diciembre de 2017. Bogotá. 2017. p: 5.

451 Agradezco a Javier Lautaro Medina Bernal con quien inicié estas reflexiones sobre la necesidad de superar las visiones que solo ven al campesinado como productor de alimentos y que invitan a preguntarse por cómo éste se está alimentando.



Dado que partimos de una perspectiva que entiende la alimentación como un derecho humano, y que los análisis de derechos humanos han insistido en la necesidad de los enfoques diferenciales⁴⁵², cabe preguntarse si así como se ha logrado revisar desde la mirada diferencial la situación de la alimentación de las mujeres, las niñas y niños, los pueblos indígenas y afrodescendientes, estamos igualmente indagando por la alimentación del campesinado⁴⁵³. La respuesta a ello es que por lo menos en Colombia esta no es una pregunta que haya sido suficientemente abordada.

Por una parte, porque el enfoque predominante en los análisis no ha sido el de derechos humanos, ni el de los enfoques diferenciales, sino más bien miradas basadas en la seguridad alimentaria o análisis centrados en los aspectos económicos que llevan a la visión productivista. Así mismo, se suma la larga historia de invisibilización del campesinado como sujeto social, por lo cual no hay mucha información disponible sobre el estado de realización de sus derechos. De hecho, buena parte de los análisis relacionados no solo ignoran expresamente al campesinado, sino que además limitan las miradas sobre la ruralidad que no solo comprende al campesinado, pero sí es el escenario en donde este mayoritariamente se encuentra. En ese sentido, se suelen ofrecer datos detallados para los contextos urbanos o las cabeceras municipales, pero la ruralidad es tratada como el “resto”, sin ahondar en sus especificidades.

Bajo estas consideraciones preliminares, este artículo se propone sintetizar los resultados de una revisión de la información disponible sobre la situación alimentaria del campesinado colombiano, develando los vacíos que hay en dicha información e invitando a avanzar en la superación de las visiones instrumentales, a las cuales no les preocupa cómo se alimentan los campesinos y campesinas, ni como están garantizándose sus derechos, sino que les preocupa sobretudo que ellos provean los alimentos al resto de la población. Plantearemos por qué deberíamos superar estas miradas y poder contar con análisis más completos, transitando hacia un abordaje que reconozca al campesinado como un sujeto de derechos integralmente considerados, que se centre en la SOBAL por encima de la idea de unos proveedores de alimentos y que releve la importancia de preguntarse por los impactos para esta población de la agroindustria, el extractivismo, la violencia, los cambios en las dietas, la introducción de PCUs en las áreas rurales, entre otros aspectos, y así considerar ampliamente su situación en torno al DHANA.

452 De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia, los enfoques diferenciales permiten visibilizar la violación de los derechos humanos en forma sistemática a poblaciones y grupos considerados históricamente discriminados, señalar las dificultades y resistencias para reconocer las asimetrías, desigualdades, vulnerabilidades y necesidades de las poblaciones consideradas como diferentes y mostrar la invisibilización y visión limitada sobre las características de dichas poblaciones. Ver: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. **Qué es el enfoque diferencial.**

Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>

453 No se desconoce que los indígenas, afrodescendientes y el campesinado mestizo comparten muchos elementos de una historia común y de la vida actual en los territorios, pero en Colombia diversas dinámicas han llevado a plantear diferenciadamente la situación de estos tres grupos poblacionales. Por ello se hace la distinción, a pesar de los múltiples elementos que los implican y relacionan mutuamente. Igualmente se reconoce que el campesinado colombiano es ampliamente diverso y que los avances sobre su conceptualización en el país son recientes. Sobre el concepto de campesinado ver: Saade, Marta (editora). **Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su**

La alimentación como un derecho del campesinado

El DHANA ha tenido una evolución histórica importante y hoy es reconocido en diversos instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos. Entre ellos se destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que proclamó el derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado que le asegure la alimentación⁴⁵⁴, el PIDESC⁴⁵⁵, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, por mencionar solo algunos. Así mismo, diversos órganos de Naciones Unidas se han referido al alcance de este derecho en relación con varias poblaciones específicas como las niñas y niños, las mujeres, los pueblos indígenas, entre otros⁴⁵⁶.

Una historia más reciente tiene el reconocimiento de derechos del campesinado, cuyo instrumento más importante es la Declaración que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre del 2018⁴⁵⁷, la cual el Estado colombiano no ha querido asumir con verdadero compromiso, pero que en todo caso ya es un instrumento internacional vigente que consagra por primera vez a nivel del derecho internacional un amplio catálogo de derechos para este grupo. Como era de esperarse entre los derechos allí consagrados está el DHANA, al cual la Declaración se refiere así:

“Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. Este último engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada, que garantiza la posibilidad de disfrutar del máximo grado de desarrollo físico, emocional e intelectual”⁴⁵⁸.

definición, caracterización y medición. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2020.

454 ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Op. Cit. Artículo 25.

455 Aprobado en Colombia mediante ley 74 de 1968. Ver: ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Op. Cit. Artículo 11.

456 Al respecto ver: CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Op. Cit.

457 ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.** Op. Cit.

458 *Ibidem.* Artículo 15-1.



En seguida indica la Declaración, que los Estados deben velar porque los campesinos y campesinas puedan acceder en todo momento a

“[una] alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, respete su cultura, preserve el acceso de las generaciones futuras a la alimentación y les garantice una vida digna y satisfactoria, tanto física como mentalmente, de manera individual o colectiva, y responda a sus necesidades”⁴⁵⁹

En esta primera parte del artículo 15 de la Declaración, queda claramente enunciado el alcance del DHANA para esta población, que se constituye en un estándar internacional de derechos humanos que debería ser tenido en cuenta por todos los Estados, por supuesto el colombiano también, a la hora de revisar cómo está la garantía del derecho para esta población.

En la segunda parte del artículo 15 de la Declaración, se desarrollan otros deberes en cabeza de los Estados encaminados a la protección de esta población, como el de adoptar medidas apropiadas para luchar contra la malnutrición de las niñas y niños de las zonas rurales, así como la necesidad de que se garantice a las mujeres una nutrición adecuada durante la gestación y el periodo de lactancia.

Otro de los elementos esenciales contenidos en la Declaración, es que esta contempla por primera vez en un instrumento de derechos humanos de esta naturaleza la noción de soberanía alimentaria, la cual trata como un derecho, al que define como la posibilidad que tienen los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales para “definir sus propios sistemas agroalimentarios” y que “engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura”⁴⁶⁰. La incorporación de este derecho en la Declaración es uno de los más importantes logros de dicho instrumento y constituye un reconocimiento al trabajo que desde hace muchos años han realizado los movimientos campesinos a nivel mundial, quienes plantearon y defienden este concepto desde que lo propusieron en 1996 como alternativa al concepto de Seguridad Alimentaria, y que ha ido una madurez y solidez muy importante como se constata en la Declaración de Nyéléni de 2007⁴⁶¹.

459 *Ibidem*. Artículo 15-2.

460 *Ibidem*. Artículo 15-3.

461 La de Niéyele fue la primera declaración colectiva emanada desde las organizaciones y movimientos campesinos, rurales, de la sociedad civil, de ambientalistas, pescadores, grupos étnicos, y en general, organizaciones que a nivel internacional trabajan por la construcción de la SOBAL. Allí se actualizó la definición de esta como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Incluye a las futuras generaciones y depende sus intereses. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantlar el comercio corporativo y el régimen alimentario actual, y una dirección para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca determinados por las y los productores locales (...)”. Para una mejor comprensión de la historicidad de este concepto de SOBAL ver el capítulo No. 1 de este libro.

Estos contenidos cobran especial relevancia para Colombia, si se considera que los datos disponibles más recientes, que son los de la ENSIN 2015, muestran que el 54,2% de los hogares del país padece inseguridad alimentaria (en otras palabras, tienen dificultades para conseguir alimentos), la cual es 1,2 veces mayor en zonas rurales. Igualmente dramática es la situación de desnutrición aguda (bajo peso para la talla) de las niñas y niños, que entre 2010 y 2015 casi se duplicó pasando de 0,9 % a 1,6 % a nivel nacional y cuya prevalencia fue de 1,4 % para quienes habitan en cabeceras y de 1,8% para quienes habitaban en el área resto (rural) de los territorios.

La misma fuente reporta retraso en talla para niñas y niños de primera infancia (cero a cinco años), que aunque disminuyó en 2,4 puntos porcentuales y pasó de 13,2 % en 2010 a 10,8 % en 2015, sigue significando que uno de cada diez niños lo padece. Además, el indicador es mayor en los niños y niñas indígenas (29,6 %) y hay un predominio para la población del resto (rural) con un indicador 6,4 puntos porcentuales superior al de la cabecera (9,0 %) y 4,5 puntos porcentuales frente al dato nacional⁴⁶². Aunque la tendencia era hasta entonces decreciente, la brecha entre la población del área denominada “resto” (donde está la mayoría de la población campesina) y las cabeceras es considerable y persistente, y es altamente probable que se haya incrementado en el último año, pues ya desde antes de la pandemia COVID-19 la pobreza rural venía aumentando más que la pobreza urbana. De acuerdo con el DANE, entre 2018 y 2019 la pobreza monetaria que se mide en términos de ingresos “en las zonas rurales pasó de 46 a 47,5% (1,5 puntos de diferencia), mientras que la urbana se movió poco menos de un punto porcentual, de 31,4 a 32,3%”⁴⁶³.

Otra de las aristas de la problemática es el exceso de peso, que incluye el sobrepeso y la obesidad y presenta una tendencia de aumento, pasando de 4,9% en 2005, a 5,2% en 2010 y 6,4% en 2015. La prevalencia del exceso de peso muestra incremento tanto en el área urbana (57,5%) como en la rural (52,7%)⁴⁶⁴. En el caso de las niñas y niños de 5 a 12 años, está ha crecido pasando de 14,4% en 2005, a 18,8% en 2010 y 24,4% en 2015. Tendencia similar se presenta para adolescentes de 13 a 17 años donde ha pasado de 12,5% en 2005 a 15,5% en 2010 y 17,9% en 2015. La gráfica No. 34 resume algunos de los indicadores que ofrece la última ENSIN que permiten comparar la situación del contexto urbano y el rural.

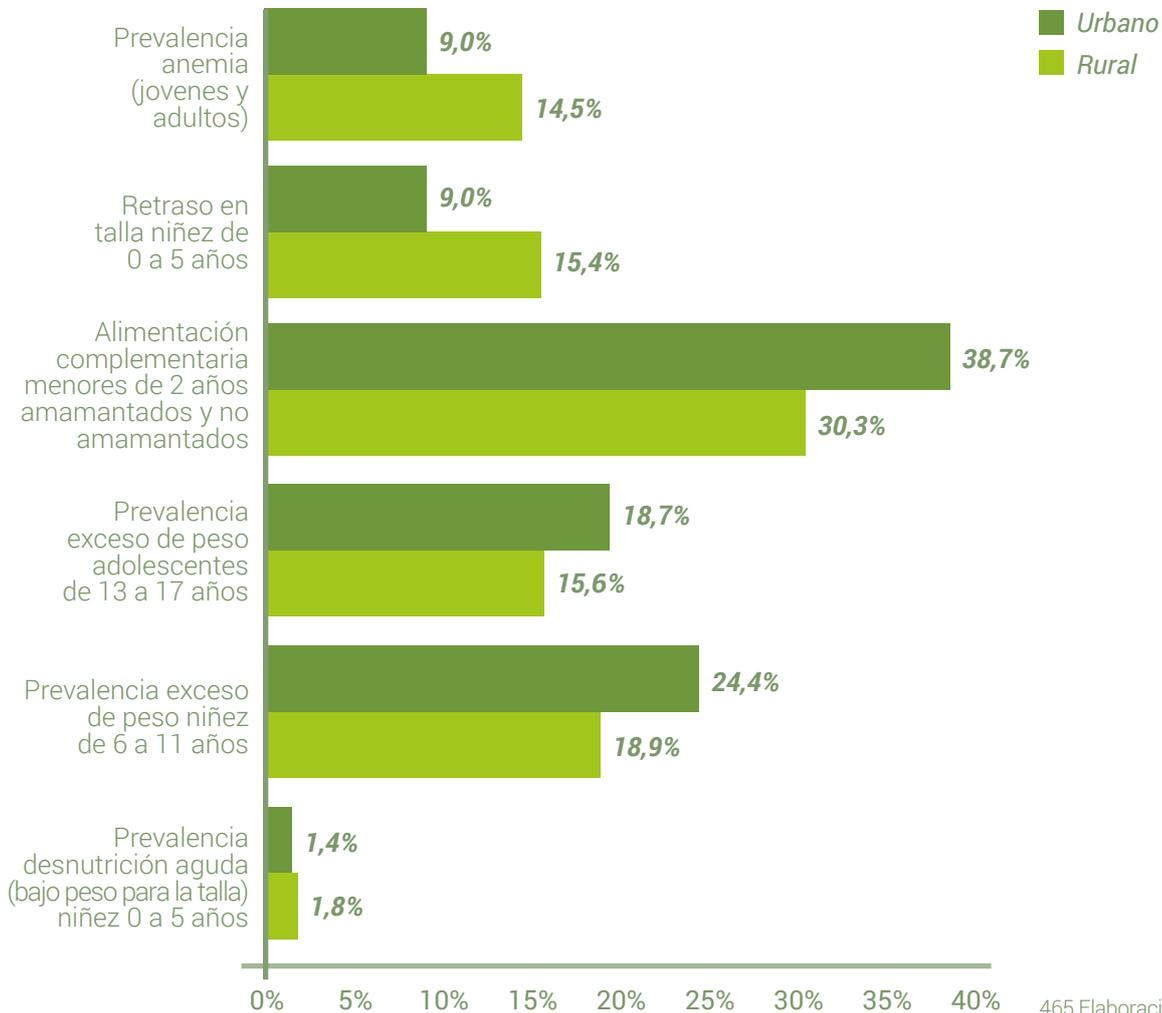
462 Datos de la ENSIN 2015 citados en: CISAN. **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación**. Bogotá. Versión de diciembre de 2020. Sin publicar. pp: 51-52.

463 Citado en: Medina, María Alejandra. **Ojo a la pobreza rural**. En: El Espectador. Edición Digital. Noviembre 7 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/ojo-a-la-pobreza-rural/>

464 Datos de la ENSIN 2015 citados en: CISAN. **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación**. Versión de diciembre de 2020. Op. Cit. p: 55.



Gráfica 34. Comparación indicadores alimentación para contexto urbano y rural⁴⁶⁵



Como se observa hay situaciones muy graves que afectan la alimentación de los habitantes de las zonas rurales, y allí el campesinado es sin duda uno de los actores que se ve afectado por estas circunstancias, a las que se suman las relacionadas con otros derechos estrechamente relacionados con la alimentación como el derecho a la tierra, el territorio y el agua⁴⁶⁶.

De acuerdo con el DANE, entre 2018 y 2019 la pobreza monetaria que se mide en términos de ingresos “en las zonas rurales pasó de 46 a 47,5% (1,5 puntos de diferencia), mientras que la urbana se movió poco menos de un punto porcentual, de 31,4 a 32,3%”

465 Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit.

466 No nos detenemos acá en el análisis sobre el derecho a la tierra porque este ya fue abordado en el capítulo No. 4 de este libro.

467 Ver por ejemplo Corte Constitucional. **Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.** Bogotá. 2017. En ella se afirmó: “los campesinos y los trabajadores rurales son sujeto de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad

¿Cómo está la situación alimentaria del campesinado?

En Colombia a través de la jurisprudencia constitucional⁴⁶⁷ y de pronunciamientos de instancias como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, se ha reconocido que el campesinado es un sujeto de especial protección⁴⁶⁸. Sin embargo, los análisis estadísticos que den cuenta de la situación del campesinado son aun escasos. Solo después de una larga lucha para lograr la inclusión de preguntas específicas sobre el campesinado en el más reciente censo nacional de población realizado en 2018 y a partir de una acción de tutela que promovieron organizaciones campesinas, se ha

y discriminación que los han afectado históricamente de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”.

468 Ver: Procuraduría General de la Nación. **Directiva 007 del 11 de junio de 2019.**

Asunto: lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del Campesinado.

Bogotá. 2019. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/2413_PGN%20Directiva%20007%20de%202019.pdf. En ella se insta

a diversas autoridades a crear planes, programas, estrategias y políticas

públicas a favor de los derechos de los campesinos

y a incluir tales actuaciones en los planes de desarrollo territoriales. Esta directiva se complementó con la

Directiva 004 expedida el 20 de febrero de 2020 también por el Procurador General de la Nación sobre

protección especial del suelo rural agropecuario en la que se exhorta a dar

protección constitucional al campo colombiano, y en particular a la producción de

alimentos y agropecuaria; ver: Procuraduría General de la Nación. **Directiva**

004 del 20 de febrero de 2020. Asunto: protección especial del suelo rural agropecuario. Bogotá. 2020.

Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%2004%20de%202020.pdf>. Igualmente la Defensoría del Pueblo publicó en 2015 una

cartilla sobre derechos de los campesinos y ha emitido varios pronunciamientos de reconocimiento a su labor.



Fotografía por Ildi Papp / Shutterstock.com



logrado que en las estadísticas oficiales del Estado el campesinado tenga un lugar⁴⁶⁹. Así, aunque en el último censo de población no fueron incluidas las preguntas de autorreconocimiento de esta población, en algunos de los ejercicios posteriores el DANE si lo ha hecho y es a partir de ahí que se ha empezado a contar con algunos datos específicos sobre el campesinado⁴⁷⁰. No obstante, ninguno de estos análisis estadísticos ofrece hasta ahora datos sobre la manera como se está alimentando el campesinado o sobre cómo se le está garantizando este derecho. Inclusive la ENSIN, que es el ejercicio más amplio de valoración de estos aspectos que se hace a nivel nacional, aunque recogió información de estas poblaciones sobre todo en el desarrollo cualitativo a través de los grupos focales⁴⁷¹, no ofrece unos datos específicos, como sí los ofrece por ejemplo para pueblos indígenas y afrodescendientes.⁴⁷²

Pese a esto, ha habido algunos llamados que muestran alguna preocupación por la garantía de la alimentación del campesinado, surgidas en el marco de la pandemia. Se destaca que en marzo del 2020, la Procuraduría General de la Nación expidió un “memorando sobre abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria” y aunque en la primera parte del documento el enfoque es nuevamente el de la preocupación por el campesinado “proveedor” respecto del cual se insta a que se proteja y se les garantice condiciones de bioseguridad para desarrollar su actividad, luego la mirada no instrumental aparece y hace un llamado a garantizar el mínimo vital para los campesinos y campesinas mayores de 70 años bajo la siguiente consideración:

“Gran parte de la población campesina es de la tercera edad, de manera que muchos agricultores son mayores de 70 años, por lo que su circulación ha sido completamente restringida dentro de las medidas tomadas en la emergencia para el aislamiento preventivo, por tanto, se deben priorizar a estas personas para la ayuda alimentaria y apoyos que vayan a entregarse, ya que su subsistencia depende del ingreso que obtienen de su actividad agrícola o pecuaria, y no tendrán acceso a su mínimo vital por la imposibilidad de ejercer dicha labor”⁴⁷³.

En este segundo llamado que hace el Ministerio Público, la preocupación ya no está puesta en el campesinado proveedor, sino en cómo garantizar la alimentación de los adultos mayores campesinos en el marco de la pandemia, lo cual es un avance cualitativo frente a la

469 Como resultado de la acción de tutela en 2018 una sentencia de la Corte Suprema de Justicia exhorta a las autoridades a que elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan “delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano”. Ver: Corte Suprema de Justicia. **STP2028-2018. Radicación No. 96414. Patricia Salazar Cuéllar. Magistrada ponente.** Bogotá. 2018. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/02/Fallo-Corte-Suprema-Tutela-Campesinado.pdf>

470 Ejemplo de esto son la Encuesta de Cultura Política y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, realizadas por el DANE en 2019 y cuyos resultados fueron publicados en 2020, las cuales ofrecen por primera vez algunos datos de caracterización de la población campesina. Ver: DANE. **Caracterización de la población campesina en Colombia Encuesta de Cultura Política 2019.** Bogotá. Marzo de 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf y DANE. **Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019.**

primera mirada. No obstante se echa de menos una consideración similar, por ejemplo, respecto de las niñas y niños campesinos o las mujeres gestantes que también están en una condición de muy alta vulnerabilidad por la pandemia⁴⁷⁴. Por supuesto no se trata de abogar por el asistencialismo alimentario que no resuelve los problemas estructurales, pero sí de llamar la atención en cuanto a que por lo menos en esta parte el ente de control expresa la preocupación porque un segmento del campesinado tenga garantizada su alimentación.

De otro lado, en una carta abierta enviada al presidente Iván Duque en abril del 2020 por 47 organizaciones campesinas regionales y 8 nacionales, se solicitó al Gobierno nacional que se adoptaran medidas para proteger al campesinado frente a la crisis generada por el COVID-19. En la comunicación se abordan varias temáticas, pero quisiéramos aquí destacar que se incluyeron algunas exigencias directamente relacionadas con la protección de la alimentación de esta población. Así, hay unas demandas relacionadas con el suministro de agua potable, la disminución de los costos de funcionamiento de los acueductos comunitarios y su fortalecimiento, la dotación con los equipos técnicos necesarios para garantizar el servicio permanente y la protección de las fuentes hídricas. Igualmente, la carta demanda la generación de ajustes en los programas gubernamentales de transferencias monetarias como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, e Ingreso Solidario, frente a los cuales las organizaciones campesinas afirman haber constatado que las transferencias no están llegando a los territorios y por ello proponen:

“1) la creación de un apoyo específico para el campesinado en el marco de la pandemia para quienes no nos encontramos registrados en los programas y subsidios antes mencionados, y 2) que, para quienes nos encontramos inscritos en dichos programas, las entregas no se realicen en las cabeceras municipales donde se presentan aglomeraciones, sino que lleguen directamente a nuestros corregimientos y/o veredas. 3) Se reconozca desde el gobierno al trabajo organizado, solidario y gratuito de apoyo al control territorial que hacen las guardias o cuidaderos campesinos, en el control de la movilidad vehicular y humana en las vías, ayudando a que el aislamiento se cumpla en la ruralidad colombiana. Solicitamos apoyo gubernamental para garantizar la logística y alimentación de estos campesinos y campesinas organizadas que realizan turnos día a día en estos puntos de control”⁴⁷⁵.

Resultados - identificación subjetiva de la población campesina. Op. Cit. En el caso de la Encuesta de Calidad de Vida el dato más cercano al tema alimentario que ofrece es el de acceso a fuente de aprovisionamiento de agua para preparar alimentos.

471 Una de las citas contenidas en la ENSIN 2015 tomada de grupo focal parece que proviene de un testimonio campesino pues dice: “nos dedicamos más es a la agricultura (...), mejor dicho, sembramos cosechamos, sacamos a la plaza el mercado y de eso pues también nutrimos a nuestros hijos, por eso yo no tengo necesidad de estar comprando (...) y como están hablando de nutrición, no tengo problemas en mi familia de desnutrición así, crio bien a mis hijos” (Cita grupo focal - AMAR, Puerto Nariño. Desarrollo cualitativo ENSIN 2015), ver: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 83.

472 La ENSIN 2015 ofrece cifras específicas sobre indígenas y afros y además el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 contempló el diseño metodológico y la elaboración de una ENSIN indígena, pero no hay ningún avance similar a favor del campesinado.

473 Procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. **Memorando 005. Asunto: Abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.** Bogotá. Marzo 27 de 2020. p: 4 L

474 A este respecto cabe



Estos llamados enfatizan en la preocupación por la alimentación del campesinado en medio de la situación generada por el COVID-19, en la que el tema alimentario ha empezado a tener un lugar más importante en la discusión pública, pese a que los debates aún se centran principalmente en los problemas de la oferta y abastecimiento y los alimentos siguen siendo vistos como un bien de mercado y no como un derecho, ni como un bien común. Tampoco su producción y utilización es vista desde la dimensión social y cultural sino primordialmente desde su utilidad económica. Sin embargo, también empieza a abrirse camino la preocupación por las alternativas y allí el campesinado tiene un papel fundamental que cumplir con sus propuestas de SOBAL, zonas de reserva campesina, territorios campesinos agroalimentarios, entre muchas otras. No obstante, estas iniciativas las defiende mientras enfrenta la falta de acceso a la tierra y el acaparamiento, el despojo, la privatización de las semillas, la violencia contra sus líderes, la impunidad en la que siguen operando empresas transnacionales, agentes financieros y comerciales que especulan con los precios de los alimentos, la falta de adecuadas instalaciones para la comercialización de alimentos en los territorios rurales⁴⁷⁶ y un modelo de desarrollo rural que nos ha llevado a que importemos más de 12 millones de toneladas de alimentos anuales, cuando nosotros en este país tenemos unas condiciones geográficas que permitirían que produjéramos buena parte de esa comida que hoy se importa⁴⁷⁷.

Todo lo anterior demuestra que hay un déficit en el abordaje de la situación alimentaria del campesinado, que se expresa por una parte en los discursos en los que se cae en una lamentable visión que sostiene buena parte del establecimiento, que desconoce al campesinado y lo asume a veces como el sujeto ineficiente e improductivo condenado a la pobreza o a su desaparición, o que lo reivindica pero únicamente como proveedor de alimentos y que corresponde a la que aquí hemos denominado mirada instrumental⁴⁷⁸. Por otra parte, también es claro que en los ejercicios de medición sobre la situación de la alimentación en el país no se está contemplando al campesinado como un sujeto diferenciado. Por todo lo dicho se hace necesario lograr un cambio de abordaje que permita superar la realidad paradójica en la que vivimos, donde precisamente el campesinado que alimenta al mundo no tiene garantizado su derecho a la alimentación.

recordar que las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación recomiendan a los Estados "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" Ver: FAO.

Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Op. Cit. Directriz 13-4.

⁴⁷⁵ Organizaciones varias.

Carta abierta al Presidente de la República Iván Duque. Llamado de las organizaciones campesinas a tomar medidas urgentes y necesarias en el marco del COVID-19.

Bogotá. Abril 20 de 2020.

Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/PROTEGER-AL-CAMPESINADO-PARA-PROTEGER-LA-VIDA.pdf>

⁴⁷⁶ Esta es una de las problemáticas que expresamente reconoce el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, al señalar que "unas instalaciones inadecuadas para la comercialización de alimentos en la ruralidad inciden en la dimensión de disponibilidad, en la medida que afectan el abastecimiento de alimentos, inciden sobre los precios y, en consecuencia, sobre los ingresos de los productores agrícolas; además, puede incrementar la pérdida de alimentos y aumentar los impactos ambientales. También inciden en la dimensión de aceptabilidad



del DHA [DHANA] al afectar las prácticas culturales relacionadas con la alimentación". Ver: CISAN. **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.** Versión de diciembre de 2020. Op. Cit. p: 61.

477 Para ver más detalles de la situación económica y productiva del campesinado y el campo colombiano, ver el capítulo 4 de este libro.

478 Un ejemplo de esto son las afirmaciones públicas del Ministro de Agricultura Rodolfo Enrique Zea en mayo de 2020, en las que acusó a los pequeños agricultores (el gobierno no suele usar la palabra campesino y es parte de la invisibilización), de ser quienes ponen en riesgo la seguridad alimentaria. También la Vicepresidenta de la República se refirió a la "ineficiencia del campesinado". A estas afirmaciones la ex ministra Cecilia López respondió magistralmente en una columna de prensa en la que cuestiona contundentemente que estos altos funcionarios se refieran a la agricultura campesina como un freno al desarrollo del sector rural y la llamen ineficiente. Ver: López Montaña, Cecilia. **Minagricultura y la vicepresidenta: cómo se atreven.** En: Las 2 orillas. Mayo 26 de 2020. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/minagricultura-y-la-vicepresidenta-como-se-atreven/>

Fotografía por SALMONNEGRO-STOCK / Shutterstock.com

ecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales”,⁴⁸³ ofrecen un marco de actuación interesante para desarrollar. Igualmente se plantea que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender” “implementará el modelo de alimentación escolar para la ruralidad con pertinencia territorial y cultural”.⁴⁸⁴ Así, se vislumbran algunos escenarios para avanzar en la discusión.



Fotografía por Mark Pitt Images / Shutterstock.com

Ver: <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>

482 La última versión de dicho Plan corresponde a marzo de 2021.

483 CISAN. **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación**. Versión de diciembre de 2020. Op. Cit. pp: 68-69.

484 *Ibidem*. p: 75.



Capítulo 12

La protección del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas: entre la adaptación a las transformaciones y el fortalecimiento de los procesos de resurgimiento de las prácticas alimentarias⁴⁸⁵

Introducción

El escenario rural colombiano atraviesa, durante las últimas décadas, por diversas y múltiples transformaciones derivadas de la particular implantación que ha tenido la hegemonía del capital financiero a escala global, lo que tiene repercusiones relevantes para la satisfacción y garantía del DHANA de las comunidades rurales. Estas transformaciones son determinantes en el menoscabo de las condiciones

485 Sandra Paola Naranjo Aristizábal. Abogada. Magister en Sociología. Integrante del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. spnaranjo@fiancolombia.org

de buen vivir de estas comunidades, tiene impactos directos en las condiciones de salud pública y refleja y profundiza las inequidades que en gran parte se encarnan en esta población.

Bajo el entendido que las transformaciones incontroladas, inconsultas e impuestas que están aconteciendo en el campo son relevantes para los pobladores en su conjunto, entendidos como coproductores, codefensores y conservadores en gran medida de dicho espacio, el presente texto presenta un panorama general sobre las vicisitudes del disfrute del DHANA por parte de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas⁴⁸⁶. Para estos pueblos y comunidades el ejercicio del DHANA implica una relación inescindible con la tierra y el territorio, de un modo particular a como lo experimentan las comunidades campesinas y otras comunidades con arraigo rural.

A pesar de algunos proyectos legislativos en curso para ampliar el margen de protección actualmente existente en Colombia, el DHANA solo ha sido reconocido como fundamental en el caso de las niñas y niños y existen múltiples barreras para lograr su exigibilidad. Sin embargo, son diversos los referentes internacionales vinculantes o que inciden en el marco normativo colombiano que consagran la garantía de este derecho por parte del Estado y que en algunos casos orientan en un camino hacia su satisfacción progresiva. El presente análisis toma como referente las “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” adoptadas por la FAO en el año 2004, en aras de construir una aproximación del balance sobre el estado actual del disfrute de este derecho frente a comunidades étnicas.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene para las comunidades étnicas acceder al alimento mediante sus prácticas de caza, pesca, siembra, recolección, cocina y formas de compartir el alimento y nutrirse para la preservación sostenible y armónica del entorno y la cultura, este texto transita por la recopilación de algunos datos relevantes que permiten construir una caracterización de la situación nutricional de estas comunidades. A partir de esos datos se pretende a su vez esbozar, de modo general, el esquema de protección/desprotección y falta de priorización que actualmente tiene el Estado

486 Sin el ánimo de pretender un análisis exhaustivo de las particularidades sobre la comprensión y diversas prácticas ancestrales que sobre el alimento han construido a lo largo de los tiempos los pueblos y comunidades étnicas en el país, el presente artículo utilizará el término “afrocolombiano/a” para hacer referencia a la población negra, raizal, palenquera y afrocolombiana en su conjunto. Por las dimensiones de este artículo no se profundizó en las particularidades de la satisfacción del DHANA con respecto al pueblo Rrom, en la medida en que se buscó hacer un énfasis del ejercicio de este derecho en relación con las comunidades étnicas de arraigo principalmente rural, lo que si bien no desconoce los ejercicios de itinerancia y diversas dinámicas de migración a las que han sido expuestas los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, si parte de una problematización general sobre la desestructuración de las condiciones colectivas y culturales para el disfrute de este derecho. Por lo anterior, cuando se hace alusión a comunidades étnicas en este texto se hace referencia de modo general a los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.



en relación con la garantía de los múltiples derechos involucrados alrededor del ejercicio del DHANA de las comunidades étnicas.

Dadas las históricas condiciones de precarización a las que han estado expuestas estas comunidades, aunado a su relevante índice de victimización, despojo y usurpación territorial, se considera que, entendido el disfrute del DHANA como inescindible a la garantía interdependiente con otros derechos, el Estado ha sido incapaz de avanzar en la realización de ese derecho para esas comunidades y pueblos.

Este texto será presentado en cuatro apartados. En primer lugar, se plantea una breve exposición sobre por qué el ejercicio del DHANA en el caso de las comunidades étnicas, no se limita a la seguridad alimentaria y por qué su disfrute implica una satisfacción interdependiente con otros derechos. En segundo lugar, con base en los datos oficiales públicos actualmente existentes, se presenta una caracterización de la situación nutricional de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, y su relación con el riesgo de pervivencia cultural en sí misma. El tercer apartado esboza de modo general el quehacer estatal en cuanto a la garantía del DHANA en relación con las Directrices anteriormente mencionadas. Finalmente se plantean unas reflexiones de cierre.

La inescindible relación entre los derechos a la tierra, al agua y el DHANA en el caso de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas

El modelo económico imperante ha hecho que la sociedad en su conjunto se vea permeada por paulatinos cambios en los hábitos y prácticas alimentarias de las que no han estado exentos los pueblos y comunidades étnicas. La imposición de un sistema alimentario globalizado, orientado a maximizar la producción, publicidad y mercadeo masivo de comestibles elaborados de modo industrial, es una circunstancia que en mayor o menor medida ha ido haciendo mella hasta en los últimos rincones del territorio nacional.

Ahora bien, sin pretender esencializar las múltiples concepciones de mundo y las relaciones que construyen los pueblos y comunidades étnicas con el medio, y teniendo claras las nuevas realidades urbanas y migratorias que muchos de sus integrantes atraviesan, se preserva en todo caso en estas comunidades, una forma de entenderse como parte de la naturaleza misma, que repercute en el conjunto de prácticas alimentarias que han venido siendo moldeadas ancestralmente, y que a su vez tienen profundos significados culturales en un ciclo permanente de aprovechamiento del entorno para alimentarse de manera sustentable.

Las comunidades étnicas en directa relación con el entorno rural, han conservado a través de los tiempos un conjunto de prácticas de nutrición y alimentación basadas en sistemas alimentarios sustentados en la diversidad natural y ecosistémica de sus territorios, en donde son centrales en mayor o menor medida las actividades de cultivo, pesca, caza, cría, recolección, trueque, intercambio y comercialización a pequeña escala de los alimentos, entre otras.

De este modo, alrededor de las prácticas alimentarias se generan diversos patrones de relacionamiento social que suman experiencia y sentido colectivo a las comunidades. Solo realizar un recorrido por las múltiples manifestaciones orales de los pueblos acerca de su origen y conformación cultural a través de los alimentos/plantas/ animales/aguas disponibles en su entorno, podría dar cuenta de la estrecha relación entre la alimentación/dieta y su producción social, económica y cultural.

Pero además de ello, en muchos casos las actividades de aprovechamiento del medio para la alimentación implican, en sí mismas, el desarrollo y sostenimiento de prácticas culturales en cuanto a la especialización de modelos de cultivo sintonizados con ciclos lunares y solares, la preservación de semillas, el desarrollo de innovaciones técnicas de acuerdo con el tiempo y las especificidades climáticas, la reafirmación de la identidad y la conservación de costumbres gastronómicas.

En este orden, se han llegado a consolidar sistemas alimentarios sustentables donde las mujeres han tenido un papel protagónico y han estado en capacidad de proveer alimentos seguros y plantas



medicinales para el buen vivir y bienestar de las comunidades. Estos sistemas llevan implícitos en su configuración, por un lado, una inescindible relación con el acceso a la tierra, al agua y al territorio. Por el otro, se erige a la luz de la defensa de las autonomías alimentarias y la SOBAL, entendiéndose estas como la capacidad y determinación colectiva de estas comunidades para optar por el tipo de semillas, producción y prácticas que se construyen alrededor del alimento, independientemente del sistema alimentario hegemónico.

Bajo este marco, la alimentación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas habitantes del entorno rural o que conservan estrecha relación con éste, implica necesariamente una defensa del territorio y de la cultura en una mutua simbiosis que permite recrear las prácticas cotidianas que refuerzan la identidad, y reproducir diariamente la sabiduría ancestral y los modos de vida tradicionales. En este sentido, se puede interpretar una dinámica de resistencia de los pueblos y comunidades étnicas frente a los factores externos que, en el campo alimentario, como en otros campos, pueden tener influencia o ser patrones de transformación cultural. De esta forma, se es⁴⁸⁷ en cuanto se come (determinados alimentos), se es en cuanto se caza (de determinada forma), se es en cuanto se cultiva (con determinados procedimientos), se es en cuanto se pesca (con determinada técnica), se es en cuanto se cocinan y comparten los alimentos colectivamente.

Adicionalmente, una comprensión holística sobre la salud y la enfermedad de los individuos y del colectivo, permite entender que son procesos indivisiblemente articulados al alimento y, con ello, al entorno socio y ecosistémico que lo produce. Desde esta perspectiva, la pérdida del territorio, sus intervenciones destructivas o los obstáculos para su ejercicio pleno son determinantes de los estados de salud y nutricionales de una comunidad étnica.

Al respecto, en reciente decisión de gran importancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que se condena por primera vez a un Estado por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales en relación con 134 comunidades indígenas argentinas, el tribunal reconoció que el DHANA para estas comunidades no se limita a la subsistencia física y resulta difícil separarlo de su relación con la tierra, los recursos, la cultura, los valores y la organización social⁴⁸⁸.

487 Entiéndase se es como pertenecer, ser parte, identificarse, diferenciarse de los otros.

488 Señaló la Corte en esta oportunidad: "Los alimentos, la obtención y el consumo de alimentos suelen ser una parte importante de la cultura, así como de la organización social, económica y política. Muchos pueblos indígenas entienden el derecho a una alimentación adecuada como un derecho colectivo. Normalmente consideran que las actividades de subsistencia como la caza, la pesca y la recolección son fundamentales no sólo para garantizar su derecho a la alimentación, sino también para nutrir sus culturas, idiomas, vida social e identidad. Con frecuencia, su derecho a la alimentación depende estrechamente del acceso y el control que tengan respecto de sus tierras y otros recursos naturales existentes en sus territorios". Ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia del 6 de febrero de 2020.** Párrafo 254.

En estos términos la Corte reconoce la alimentación como una expresión cultural en sí y por tanto como rasgo distintivo de un grupo social, en especial cuando se trata de comunidades indígenas -por el caso específico frente al cual se pronuncia, a la luz de lo cual resalta la existencia de una interdependencia con derechos como el medio ambiente el agua, la tierra y la vida cultural.

Radiografía de las condiciones de vida y situación nutricional de la población indígena y afrodescendiente en Colombia

En contraste con la forma como se relacionan con el entorno, los pueblos y comunidades étnicas han estado expuestos a históricas condiciones de exclusión y discriminación que inciden de manera determinante en el disfrute de los derechos al agua, la tierra y el territorio, el medio ambiente y la cultura, fundamentales todos para recrear las condiciones necesarias para el disfrute del DHANA.

La última Encuesta de Demografía y Salud de 2015 confirma la situación de pobreza en la población indígena y afrocolombiana, cuyos integrantes padecen de grandes y múltiples limitaciones⁴⁸⁹.

En igual sentido, el actual PND reconoce que los pueblos y comunidades étnicas mantienen privaciones que sobresalen con respecto a la población sin pertenencia étnica⁴⁹⁰. Así, destaca que en el año 2016 un 17,8% del total de la población era pobre multidimensional, mientras que en el caso de los pueblos indígenas lo era el 45,8% de las personas (2,5 veces más que el total nacional) y en el caso de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, lo era el 26,9 % (1,5 veces más que el total nacional). Ambos datos dan cuenta que se trata del 23,94% del total de la población en estas condiciones de precariedad.

489 Ministerio de Salud y Protección Social e ICBF. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015**. Bogotá. 2015 TI. p: 37. Disponible en: <https://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.pdf>

490 DNP. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad**. Bogotá. 2019. p: 827



Las principales disparidades en consideración a las 15 privaciones que determinan el IPM tienen repercusiones en cuanto a las condiciones de salud, si se tiene en cuenta que con respecto a los pueblos étnicos se destacan las relacionadas con eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y barreras de acceso a servicios de salud, además del hecho que en todas las privaciones las comunidades étnicas tiene el doble de las carencias que el resto de la población del país.

Esta misma fuente subraya que, para el 2016, la mortalidad infantil de la población étnica tuvo una mayor tasa que en el total nacional y que en el resto de la población. En el caso de la mortalidad materna el indicador para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas equivale a más de tres veces para el total nacional y alrededor de cuatros veces en relación con el resto de la población⁴⁹¹.

En coherencia con este diagnóstico, el Ministerio de Salud y Protección Social ha identificado una letalidad más alta del COVID-19 en la población étnica en relación con la población general, derivada de sus condiciones de pobreza y extrema pobreza, al registrar las más altas tasas de morbilidad, mortalidad y discapacidad en todas las edades⁴⁹².

Ahora bien, con respecto a la situación nutricional, la ENSIN 2015 alertó que

“(…) los análisis desarrollados exhiben las diferencias territoriales, las inequidades entre las áreas, y las amplias brechas por sexo y etnia que históricamente han marcado el devenir en la situación nutricional del país, siendo los indígenas y afrodescendientes los más vulnerables”⁴⁹³.

De igual modo, esta encuesta reveló que la inseguridad alimentaria, entendida como el acceso seguro y permanente de los hogares a alimentos suficientes en cantidad y calidad para una vida sana y activa, se presenta en el 54,2% de los hogares, lo que implica que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos. Este dato es sin embargo revelador en el caso de los pueblos étnicos (ver gráfica No. 35), en la medida en que ocho de cada diez hogares liderados por indígenas, se encuentra en inseguridad alimentaria lo que representa una brecha de 1,5 veces con respecto a los hogares sin pertenencia étnica. En el caso

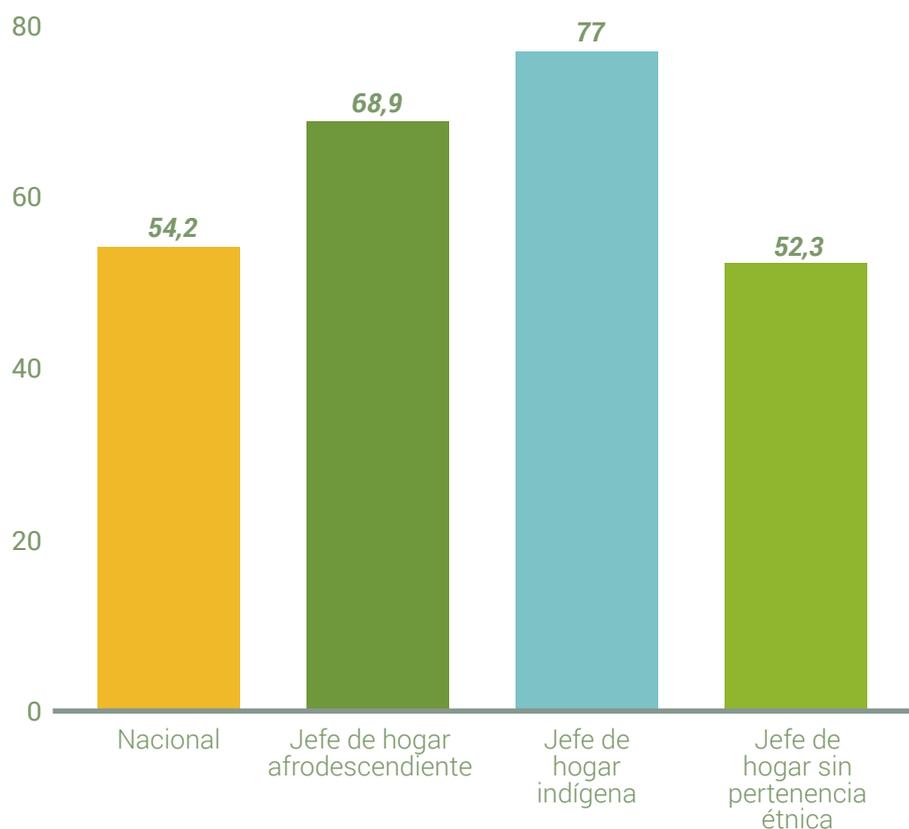
491 *Ibidem*. p: 831.

492 Ministerio de Salud y Protección Social. **Orientaciones para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 para población étnica en Colombia**. Bogotá. 2020. p: 12. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDS04.pdf>

493 Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Op. Cit. p: 32

de los hogares en los que la jefatura de hogar está a cargo de un afrodescendiente se advierte 1,3 veces más de prevalencia frente a los hogares sin pertenencia étnica⁴⁹⁴.

Gráfica 35. Inseguridad alimentaria en el hogar por etnia del jefe de hogar⁴⁹⁵



Un examen por grupos etarios es aún más relevador de las profundas condiciones de vulnerabilidad física a la que están expuestos los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. En relación con los datos de nutrición de la primera infancia (0 a 4 años), la cual tendrá impactos determinantes en las condiciones de la calidad de vida y salud del resto de la vida de una persona, se identificaron aumentos de la desnutrición aguda, de la deficiencia de hierro, ZINC y Vitamina D, así como una alta prevalencia de anemia siendo más severa la condición en población indígena y afrocolombiana.

En el rango de edad entre los 5 y 12 años se identificó que el retraso en talla es mayor en las niñas y niños indígenas, siendo este uno de los principales factores de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad entre grupos poblacionales. Frente a la misma

494 *Ibidem.* p. 135

495 Adaptada de: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p. 135



población y grupo etario, se identifica la menor ingesta de vitaminas y minerales con lo que se reiteran las brechas entre poblaciones.

Durante la etapa de la adolescencia, donde resultan mayores las necesidades nutricionales y se viene “arrastrando” la situación nutricional de las etapas previas (cuando cualquier deficiencia nutricional tiene un alto impacto en el desarrollo y el rendimiento intelectual, en la respuesta inmunológica y en complicaciones derivadas de las mismas), se encontró que la anemia, la deficiencia de hierro y vitamina D son mayores en la población indígena y afrocolombiana. Se destaca que la población indígena tiene un retraso en talla y anemia casi tres veces superior a la población sin pertenencia étnica, lo cual evidencia el acumulado de inequidades.

Para el rango de edad entre los 18 y 64 años, se identificó la obesidad y el exceso de peso como un problema de nivel nacional que ha ido aumentando y frente al que se destaca una prevalencia importante en población afrodescendiente.

Con respecto a las mujeres en edad fértil (de los 13 a los 49 años) la ENSIN 2015 encontró que la talla baja en niñas de 13 a 17 años está presente en casi una de cada diez niñas, con alta prevalencia en mujeres indígenas, quienes cuadruplican el nivel nacional. Esta manifestación del hambre determina complicaciones en el embarazo y parto, y mayor riesgo de tener hijos de bajo peso al nacer o de mortalidad neonatal, por lo que pueden ser datos que explican en buena medida las altas tasas de mortalidad materna e infantil en la población indígena del país.

De otro lado, la anemia y deficiencia de hierro en mujeres en edad fértil se duplica en mujeres indígenas y afrodescendientes, con respecto a las que manifestaron no tener pertenencia étnica. La insuficiencia de vitamina D es una condición de casi la mitad de las mujeres en edad fértil, siendo más alto en el caso de las mujeres indígenas. En cuanto a la deficiencia de yodo, aunque es baja en el general de las mujeres en edad fértil, no lo es en el caso de las mujeres indígenas que duplican el dato nacional, tratándose por lo tanto de una manifestación del hambre oculta con altos impactos negativos para la gestación.

Finalmente, en el caso de las mujeres gestantes, condición desde la cual sería posible romper el ciclo intergeneracional de malnutrición y acabar con el retraso en el crecimiento de los recién nacidos, es determinante el estado nutricional en la medida en que cualquier deficiencia tiene incidencia en el riesgo de enfermedad o muerte de ella y del o la bebe. En relación con este sector poblacional, se identifica un aumento de la anemia y deficiencia en hierro con respecto a la ENSIN anterior (año 2010), siendo mayor la anemia en la población afrocolombiana. También se identificó deficiencia de vitamina D en una de cada tres mujeres gestantes concentrando las mayores deficiencias en las mujeres indígenas.

Todos los anteriores datos son reveladores sobre la crítica situación de los pueblos étnicos y la inequidad en el acceso a los alimentos en las cantidades y calidad que son necesarios para su adecuado crecimiento y desarrollo. Esta falta de realización del DHANA, repercute de manera definitiva en la transmisión intergeneracional de carencias/restricciones físicas, mentales, cognitivas y espirituales, que impiden el buen vivir, el bienestar y una vida digna para la población étnica, así como la real posibilidad de supervivencia de las diversas culturas.

Además de lo anterior, estas circunstancias son reveladoras de los obstáculos estructurales que están tendiendo estas comunidades para disfrutar de manera plena sus derechos a la tierra y el territorio, el agua, el medio ambiente y la cultura en los múltiples eslabones de relacionamiento que se orientan a garantizar la satisfacción del DHANA.

Esta falta de realización del DHANA, repercute de manera definitiva en la transmisión intergeneracional de carencias/restricciones físicas, mentales, cognitivas y espirituales, que impiden el buen vivir, el bienestar y una vida digna para la población étnica, así como la real posibilidad de supervivencia de las diversas culturas.



Falta de una comprensión holística para avanzar hacia la protección estatal del DHANA de los pueblos y comunidades étnicas

A pesar de la clara evidencia existente sobre la precariedad en las condiciones de vida y nutricionales de la población en general y, en particular, de los pueblos y comunidades étnicas, son aun limitados los desarrollos normativos en Colombia con la perspectiva de garantizar el disfrute pleno de su DHANA. La carencia de este tipo de avances, incide negativamente también en asuntos de salud pública, con las repercusiones que esta circunstancia tiene en cuanto a la vida digna de las comunidades y la pervivencia de la diversidad cultural.

A modo de orientación práctica a los Estados respecto de los esfuerzos mínimos necesarios para lograr la realización progresiva del DHANA, desde la FAO se formularon las “Directrices Voluntarias”. Una de ellas, la Directriz 13, está orientada a que los Estados recopilen información sobre la situación nutricional de las poblaciones vulnerables, y exhorta a construir análisis específicos para dichas poblaciones con el objetivo de eliminar sus condiciones de inseguridad alimentaria y malnutrición.

Ha sido claro que el Estado colombiano se ha visto forzado a adoptar recientes lineamientos con enfoque diferencial étnico, en perspectiva de atención de las condiciones de precariedad que se han hecho evidentes. Si bien podría pensarse que constituyen pasos que pueden aportar hacia la satisfacción del DHANA, los lineamientos todavía adolecen de una comprensión holística del conjunto de problemas que subyacen a la no realización de ese derecho y las medidas que son necesarias para superar sus violaciones.

A pesar de la clara evidencia existente sobre la precariedad en las condiciones de vida y nutricionales de la población en general y, en particular, de los pueblos y comunidades étnicas, son aun limitados los desarrollos normativos en Colombia con la perspectiva de garantizar el disfrute pleno de su DHANA.

Limitaciones institucionales para la satisfacción del DHANA de pueblos y comunidades étnicas

En cuanto a la adopción de medidas institucionales pertinentes para contribuir a la realización progresiva del derecho⁴⁹⁶, algo exhortado en la Directriz 5, el Estado colombiano ha tenido limitados avances en cuanto a la comprensión inicial de los múltiples factores que inciden en la satisfacción del DHANA con respecto a comunidades étnicas. Sin embargo, aún dista mucho de materializar la posibilidad real de disfrute de ese derecho.

El CONPES 2847 de 1996, que adoptó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición para el periodo 1996 – 2005, no hizo consideraciones específicas de lo étnico más allá de mencionar que para los indígenas el ICBF ofrecía actividades educativas y de complementación alimentaria⁴⁹⁷. Posteriormente, en el CONPES 113 de 2008 que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se enunció la priorización de acciones hacia grupos de población vulnerables dentro de los que se encuentra la población étnica⁴⁹⁸. En dicho documento se solicita a la CISAN la implementación de estrategias que apunten a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las comunidades étnicas con un enfoque diferencial, que fortalezca la organización social y que sea coherente con sus específicos riesgos.

Por su parte en correspondencia con los lineamientos de este último CONPES, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019 contempló el diseño metodológico y la elaboración de una ENSIN indígena y estableció un indicador relacionado con la promoción de proyectos que permitan generar un mayor acceso a los alimentos y su posterior consumo y comercialización de excedentes, a 10.000 hogares beneficiarios indígenas y afrocolombianos.

Este Plan cuenta con un anexo étnico que fue entregado a la CISAN en el año 2015 y que hace un avance importante en términos de definición de lineamientos de política que contribuyen en alguna medida a un abordaje con enfoque diferencial de la atención de la población étnica. Bajo el objetivo general de “contribuir al mejoramiento progresivo de la situación alimentaria y nutricional de la población de los grupos étnicos, a través del fortalecimiento cultural, territorial y de

496 Por ejemplo, reformas legislativas en favor del DHANA, mejoras de política pública, coordinación intersectorial, participación de los y las ciudadanas en la planificación y ejecución de esas políticas y sus derivados, medidas de transparencia y rendición de cuentas.

497 DNP. **CONPES 2847. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005.**

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 1996. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2847_1996.htm

498 DNP. **CONPES 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).**

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 1996. 2007. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/conpes_113_de_2008.pdf



autonomía de sus comunidades, organizaciones y formas propias de gobierno, y el respeto a su integridad e identidad”, este anexo propone unos objetivos específicos por particularidad étnica, unas estrategias y unos planes de acción que se orientan en general a estimular condiciones de seguridad alimentaria en los territorios, preservación de prácticas de intercambio y fortalecimiento organizativo. Dentro de las estrategias se contempla la promoción de los arreglos institucionales en las entidades que conforman la CISAN⁴⁹⁹.

Por otra parte, valga decir que un levantamiento de información desagregada con enfoque étnico es una tarea con un avance relativamente reciente en Colombia, si se tiene en cuenta que la ENSIN ha avanzado en la medición de particularidades étnicas. Así, la ENSIN de 2005 no contempló una variable étnica además de excluir dentro de la muestra a la población rural de la Orinoquía y la Amazonía por los costos del cubrimiento y porque se trataba de una “área que representaba solo el 1% de la población total”, área que sin embargo es de particular importancia por la presencia de pueblos indígenas⁵⁰⁰, la muestra de la ENSIN de 2010 abordó hogares con especificidad étnica pero, sin embargo, no ofrecía representatividad nacional por lo que los hallazgos se limitaron a la población de la muestra respectiva⁵⁰¹; finalmente, la ENSIN de 2015, que es la última realizada hasta ahora, hizo un ajuste de variables sobre grupos poblacionales no explorados con anterioridad, teniendo también como identificar inequidades por condiciones diferenciales como la etnia o ubicación en el territorio.

Todavía no se cuenta con levantamiento de información sobre las condiciones nutricionales de los pueblos y comunidades entendidas en su propia particularidad, en la medida en que la última ENSIN fue una operación estadística enmarcada dentro de la muestra de hogares. Este criterio de pesquisa puede resultar insuficiente para dar cuenta de las condiciones colectivas de los pueblos comprometidos, y también a que aún no se ha hecho el diseño y respectiva aplicación de la ENSIN Indígena. Tampoco se contemplan ejercicios de levantamiento de información sobre las particularidades étnicas y territoriales de la población afrocolombiana, que además pueda profundizar en condiciones de la población palenquera y raizal.

499 Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural hoy Agencia de Desarrollo Rural.

500 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005**. Bogotá, 2005. p: 29. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/libro_2005.pdf

501 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar et al. **Resumen ejecutivo Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010**. Bogotá, 2010. Disponible en: https://www.javeriana.edu.co/documents/245769/3025871/Resumen_Ejecutivo_ENSIN_2010.pdf/160e9856-006d-4a60-9da3-d71606703609

El ICBF avanzó en la elaboración de un Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia (en adelante: ENSANI) con énfasis en diez pueblos en riesgo de pervivencia física y cultural que fueron priorizados por el Auto 004 de 2009. El estudio tiene el mérito de ir más allá de un abordaje desde la seguridad alimentaria, para ahondar en la forma como lo asumen los pueblos indígenas desde la autonomía alimentaria y que buscar destacar la construcción de las alternativas a la situación nutricional específica de cada uno de los pueblos desde sus propias prácticas productivas y culturales⁵⁰².

De otro lado, es preciso destacar que actualmente la CISAN, espacio que tiene a su cargo la coordinación y seguimiento de la PNSAN como instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en su ejecución, no cuenta con participación de los pueblos y comunidades étnicas ni de las organizaciones campesinas, que les permita así incidir en una comprensión y actuación pública integral sobre las particularidades de la garantía del DHANA en el ámbito rural que sea acorde a las realidades, necesidades y estrategias que le son pertinentes.

Ahora bien, en contraste con estos paulatinos avances hacia una atención de la situación alimentaria del entorno rural con particularidades étnicas y en consideración a la precariedad en el goce efectivo de derechos que desafortunadamente caracteriza esta población, es preciso advertir, que a la espera de los resultados de una próxima ENSIN, los avances aun no logran garantizar un ambiente protector.

A juzgar por los hechos, es posible que las condiciones del disfrute del DHANA se estén agravando en la medida que, frente a una tasa nacional de desnutrición infantil de menores de 5 años del 13,2%, en departamentos como Vaupés o Guajira con alto índice de población indígena, aquélla alcanza a ser del 34,7% o de 27,9% respectivamente⁵⁰³. Para el caso de este último departamento, de acuerdo con la veeduría conformada para el seguimiento de la Sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional (declaratoria de estado de cosas inconstitucional frente a una vulneración masiva y generalizada de derechos de las niñas y niños Wayuu en especial por su estado de desnutrición)⁵⁰⁴, no parece que la situación haya cambiado y, por el contrario, todo parece indicar que se ha recrudecido en contexto de la pandemia⁵⁰⁵.

502 Ver: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Universidad Externado de Colombia. **Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia (ENSANI) 2012-2014**. Bogotá. 2014. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/publicaciones/estudio-nacional-de-la-situacion-alimentaria-y-nutricional-de-los-pueblos-indigenas-de>

503 Forero Aguirre, Andrea. **El dramático mapa de la desnutrición infantil**. En: El Tiempo. Edición digital. Bogotá. Julio 19 de 2014. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14272676>

504 Corte Constitucional. **Sentencia T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez**. Bogotá. 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

505 Tüü Pütchika – La Palabra. **Una sentencia que no se cumple**. Junio 18 de 2020. Disponible en: <https://www.tuuputchika.com/2020/06/18/una-sentencia-que-no-se-cumple/>



Ahora bien, las “ayudas” entregadas por parte del Estado, como parte de los programas de asistencia alimentaria, han tenido serios reparos. Por un lado, han sido insuficientes para mejorar la situación nutricional y sus estadísticas, y de otra parte han sido percibidas por las autoridades tradicionales y fuerzas organizativas de estas comunidades, como afrenta al mantenimiento de los sistemas alimentarios tradicionales. Esto en razón a que producen cambios alimentarios y culturales profundos y se dirigen a satisfacer necesidades coyunturales de hambre de las familias entendidas como individuos, en perjuicio de los planes de vida, etnodesarrollo y otros de los pueblos y comunidades étnicas. Además, hay que mencionar los grandes impactos negativos que las ayudas alimentarias traen de manera paulatina en perjuicio de la pérdida de prácticas culturales de caza, pesca, recolección, pastoreo, preparación y ceremonias de consumo, así como sobre las reservas genéticas de plantas y animales en las que se sustentan muchas comunidades⁵⁰⁶.

Inexistencia de articulación entre políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de la población étnica y la preservación de la cultura en Colombia

Aunado a estos ajustes institucionales que se convierten en un mínimo del quehacer de los Estados para avanzar en la garantía progresiva del DHANA, la Directriz 8 hace referencia a la responsabilidad de los Estados de facilitar el acceso y uso a los recursos para la subsistencia de la población sin ningún tipo de discriminación (en especial hace mención a las comunidades nómadas, a los pueblos indígenas y a las mujeres) como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado. De hecho, señala que cuando sea necesario, los Estados deberán emprender reformas agrarias para asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras así como la conservación y utilización sostenible de dicho recurso con particular atención frente a las comunidades indígenas.

De igual modo, esta directriz contempla la necesidad de que los Estados posibiliten el acceso y sostenibilidad del uso del agua (Directriz 8C); la necesidad de adoptar políticas para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y la protección de los

506 Castrillón, Fernando.

Ayuda alimentaria en comunidades indígenas de Colombia.

En: Revista Semillas. Experiencias locales de soberanía alimentaria en medio del conflicto armado. Bogotá. Junio de 2005. pp: 34-38. Disponible en: <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-24-25.pdf>

conocimientos tradicionales (Directriz 8D); y, la importancia de proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas, proteger la fertilidad del suelo y la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques como garantía de la alimentación para las generaciones futuras (Directriz 8E).

En contraste con lo anterior, el patrón hegemónico del capital financiero a escala global y sus respectivas repercusiones en Colombia, ha significado la exacerbación de la disputa por los territorios rurales para su aprovechamiento desde el punto de vista de la producción extensiva e intensiva, el extractivismo de los recursos naturales, y como base para la dinamización de proyectos de conectividad infraestructural, mineros, de redes fluviales y eléctricas entre otras.

Por su ubicación geoestratégica, ya sea por su cercanía al mar, por ser zona de frontera, o por la conservación de diversos recursos naturales, los territorios de los pueblos y comunidades étnicas terminan siendo escenarios en permanente disputa. Este ha sido nodo central de la emergencia de múltiples amenazas sobre los territorios étnicos que, aunados a su histórica falta de reconocimiento, se convierte en una circunstancia determinante a la hora de garantizar su DHANA.

Los múltiples intereses sobre los territorios, que a su vez han motivado su defensa por parte de los pueblos, comunidades étnicas y sus organizaciones, han llevado a que las instancias de poder los consideren como un gran “obstáculo al desarrollo”. Esto ocurre en un escenario de reconocimiento parcial de los derechos territoriales, en la medida en que si bien se cuenta con figuras de protección que les da el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cierto es que, en lo concreto, estas condiciones no se cumplen por falta de protección estatal y el impulso de otro tipo de “inversiones” en los territorios. A ello se suma el hecho de que aún es larga la lista de las solicitudes de protección territorial rezagadas y estancadas durante años⁵⁰⁷, así como las enormes dificultades que han tenido las comunidades para garantizar, ni siquiera formalmente, la protección de territorios ancestrales de valor sagrado y cultural⁵⁰⁸.

Aunado a lo anterior, valga destacar que el territorio aprovechable para la producción alimentaria por parte de las comunidades étnicas

507 A marzo 31 de 2020

la base de datos de la ANT relaciona 1000 solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas en contraste con 1004 resguardos que actualmente cuentan con actos administrativos de constitución; y 371 solicitudes de constitución de territorios colectivos de comunidades negras con respecto a 213 actos administrativos de titulación de estos territorios.

508 En el caso de los pueblos indígenas se adoptó el Decreto 2333 de 2014 para la protección de territorios ancestrales sin embargo hasta el momento de elaboración de este texto ninguna de las solicitudes de protección había procedido



es bastante limitado y, a pesar de ello, altamente aprovechado. Esto desvela dimensiones de fragilidad en términos de las posibilidades de producción alimentaria en contraste con las actuales condiciones del disfrute del derecho al territorio.

Así, según los datos del CNA, de las 111.452.998 has censadas, el 35% corresponde a territorios de comunidades étnicas (39.854.772 has); sin embargo, lo cierto es que el 90,8% de esta área tiene cobertura de bosques naturales y tan solo el 6,9% tiene un uso agropecuario⁵⁰⁹. A pesar de este escaso margen de suelo con vocación productiva, esta misma fuente revela que el 82,2% del área rural dispersa censada con uso agrícola de territorios de comunidades étnicas se destinó a cultivos, el 10,7% para el descanso y el 2,1% para barbecho lo que se desagrega en un uso del 84,6% en el caso de pueblos indígenas, 90,0% en territorios de comunidades negras y de 89,1% en territorio ancestral raizal⁵¹⁰.

La disputa territorial es entonces un riesgo determinante en contraste con el escaso margen de aprovechamiento productivo que tienen actualmente los territorios reconocidos en favor de las comunidades étnicas.

Ahora bien, sumado a lo dicho, el conflicto armado ha llevado a configurar un panorama de despojo territorial, desplazamiento forzado, confinamiento, limitación a la movilidad y ejercicio de prácticas tradicionales por la instalación de minas antipersona, entre otras. Todo ello con consecuencias incalculables en materia de garantía del DHANA. No en vano hubo pronunciamientos de la Corte Constitucional que, desde los Autos 004 y 005 de 2009, se convirtieron en un hito determinante a la hora de reconocer los impactos desproporcionados que han tenido sobre las comunidades étnicas y sus territorios dichas disputas territoriales, como las consecuencias funestas que tienen para ellas el desplazamiento forzado al punto de poner en riesgo la vida y supervivencia cultural de pueblos y comunidades enteras.

Valga decir que, de acuerdo con las cifras actuales del Registro Único de Víctimas, el 18,3% de las personas desplazadas son indígenas, negras, raizales, palenqueras y afrocolombianas (lo que suma 1.480.000 personas)⁵¹¹ a pesar de que según el Censo Nacional de 2005 esta población representa el 13,7% del total nacional.

509 DANE. **Censo Nacional Agropecuario 2014.**

Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014#1>

510 En contraste con una opinión general que tiende a posicionar lo contrario, la ENSIN encontró que los hogares con jefatura indígena presentan mayor prevalencia con respecto a los hogares sin pertenencia étnica, en cuanto a las prácticas de autoconsumo. Ver: Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015.** Op. Cit. p: 138.

511 Ver. Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas. **Registro Único de Víctimas.** Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/>

De otro lado, para hacer una aproximación muy general, según datos de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante: URT) presentados en Audiencia Pública de la Comisión del Congreso de Seguimiento de la Ley de Víctimas, se reporta que 2.913.386 hectáreas pertenecientes a territorios de comunidades étnicas han sido inscritas en el Registro de Tierras Desojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante: RTDAF)⁵¹², mientras que son 545 los territorios en trámites de restitución de derechos territoriales.

Por otra parte, y en sintonía con el prematuro agotamiento en el aprovechamiento de los recursos naturales de la tierra durante este año⁵¹³, los procesos de desestructuración económica, social y cultural que han venido teniendo lugar en los territorios de las comunidades étnicas determinan impactos negativos sobre la seguridad, autonomías y soberanía alimentarias.

La exacerbación del modelo extractivista, la expansión de los cultivos de uso ilícito, la permanente amenaza de fumigaciones y aspersiones aéreas con Glifosato y el avance de la minería ilegal sobre los territorios étnicos, para mencionar algunas de las actividades que irrumpen los territorios, implican una cada vez más acentuada tendencia hacia su destrucción, contaminación y cierre ecosistémico, que limitará de forma cada vez más exacerbada y en perjuicio de sus comunidades, la producción alimentaria y las actividades de caza, pesca, recolección, entre otras.

En el caso de las fumigaciones y la aspersión aérea, política de lucha contra los antinarcóticos que se creyó superada con las apuestas del Acuerdo Final de Paz, en este Gobierno y a pesar de un fuerte proceso de exigibilidad de comunidades étnicas dados los efectos que tiene en la contaminación de sus territorios y cultivos, se ha consolidado como una de las amenazas que mayor materialidad quiere recobrar en los territorios.

La ejecución de la política de Zonas Estratégicas de Intervención Integral en torno a las “Zonas Futuro”, una de las figuras promovidas por el actual Gobierno en claro traslape con territorios étnicos y en abierta contravía del Acuerdo Final de Paz, no solo ha legitimado una nueva ola de militarización nacional y extranjera de los territorios⁵¹⁴, sino además, se sustenta en la reactivación de la fumigación forzada de cultivos de uso ilícito y la aspersión aérea con Glifosato. Esta determinación, a

512 Esta audiencia fue llevada a cabo el 21 de agosto de 2020.

513 El pasado 22 de agosto la tierra agotó los recursos naturales que está en capacidad de producir durante un año, es decir que en tan solo 8 meses la humanidad agotó los recursos que el planeta podía producir durante el año 2020 lo que implica sumar un saldo negativo para garantizar condiciones de sostenibilidad de esta y generaciones futuras. Garduño, Mónica. **Este sábado la Tierra agotó sus recursos naturales destinados para 2020**. En: Forbes. Agosto 22 de 2020. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/hoy-la-tierra-agoto-sus-recursos-naturales-destinados-para-2020/>

514 Embajada de Estados Unidos en Colombia. **Misión SFAB viene a Colombia**. Disponible en: <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia>



pesar de los pronunciamientos de la Corte⁵¹⁵ y de recientes decisiones judiciales⁵¹⁶, parece ser una de los más importantes objetivos del actual Gobierno en detrimento de las características ecosistémicas de una parte importante del territorio rural colombiano, con efectos directos en la precarización de las condiciones para la alimentación y nutrición adecuadas de las comunidades rurales.

Debe recordarse que a pesar de las expectativas creadas en las comunidades rurales para la implementación del Acuerdo Final de Paz en perspectiva de generar bases para la transformación estructural de las condiciones y ejercicio de derechos en el campo, sus avances han sido limitados, además del hecho que estos transiten hacia un escenario de simulación de cumplimiento durante el actual Gobierno, lo que en últimas se dirige a desmontar toda posibilidad de construcción de paz efectiva y duradera desde y para los territorios⁵¹⁷.

En particular se advierte una débil, por no decir nula implementación de la Reforma Rural Integral en cuanto a garantías de acceso a tierras y resolución de conflictos territoriales que caracterizan el escenario rural, en la que además se destaca la no adopción del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, así como un conjunto de decisiones gubernamentales en clara contravía de los puntos 1 y 4 de dicho Acuerdo.

Con base en todo este panorama, se puede afirmar que el Estado no ha logrado configurar condiciones que permitan hablar de un avance cualitativo en la garantía del DHANA en los pueblos étnicos, mientras que, por el contrario, los pueblos y comunidades persisten en defender y ampliar ejercicios de autonomía y SOBAL.

Más allá de la asistencia alimentaria sobre la que el ICBF ha intentado cualificar en ciertos periodos su contenido en correspondencia con particularidades de los pueblos y comunidades étnicas, la adopción de un enfoque diferencial étnico en la PNSAN además de ser reciente, hasta ahora solo se percibe desde el punto de vista formal sin repercusiones territoriales tangibles. Adicionalmente, por encima del involucramiento de ciertas comunidades en la adopción de lineamientos en materia alimentaria, es profundamente preocupante, por decirlo menos, que los pueblos y comunidades étnicas, bajo

515 Mediante la Sentencia T-236/17 y el Auto 387 de 2019 la Corte Constitucional ordenó la no reanudación de Aspersión Aérea con Glifosato (PECI), hasta tanto no se hiciera una evaluación continua del riesgo, en un proceso participativo reforzado y técnicamente fundado donde existiera un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas y que, a la luz del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, pudiera ser determinada como última medida de intervención. Ver: Corte Constitucional.

Sentencia T-236, M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Bogotá. 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm> y Corte Constitucional. Auto 387. Bogotá. 2019. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>

516 Frente a la pretensión del Consejo Nacional de Estupefacientes de reanudar la aspersión aérea con Glifosato, que motivó la convocatoria a audiencia pública ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante: ANLA) con el fin de habilitar dicha actividad, el Juzgado Administrativo de Pasto, que se pronunció en segunda instancia frente a la acción de tutela interpuesta por más de 93 organizaciones sociales en contra de dicha convocatoria, ordenó apertura de incidente de desacato contra la ANLA y dar cumplimiento al fallo de segunda instancia en el que mantuvo suspensión de la audiencia pública hasta tanto no se garantizaran condiciones reales de participación en especial, a los pueblos y comunidades étnicas.

No basta con la asistencia alimentaria, como tampoco sería suficiente la promoción y fortalecimiento de las prácticas tradicionales de cultivo o el acompañamiento organizativo, si todas estas acciones no estén atadas a la garantía del ejercicio de otros derechos que son interdependientes al disfrute del DHANA.

las especiales características que tiene su ejercicio del derecho a la participación y a la consulta previa, libre e informada, hoy no sean actores protagónicos en la toma de decisiones frente a una política de la alimentación de la cual deben hacer parte.

Lo anterior obedece de igual modo a una falta de comprensión holística por parte del Estado de las implicaciones que tiene avanzar en la garantía del DHANA. En ese sentido, no basta con la asistencia alimentaria, como tampoco sería suficiente la promoción y fortalecimiento de las prácticas tradicionales de cultivo o el acompañamiento organizativo, si todas estas acciones no estén atadas a la garantía del ejercicio de otros derechos que son interdependientes al disfrute del DHANA. Si se lograra un avance interdependiente de derechos, se configurarían transformaciones estructurales tanto desde una mejora de la situación nutricional de las comunidades étnicas, como de la generación de condiciones para evitar la histórica transmisión intergeneracional de inequidades con repercusiones en las mínimas condiciones del bienestar de los pueblos y en abierto riesgo con su pervivencia. Sería en esta vía determinante por ejemplo, la adopción de medidas para la preservación de las semillas nativas.

Medidas dirigidas a atender el flanco de la alimentación desde el punto de vista de la mitigación del hambre serán siempre insuficientes cuando no se avance de manera decidida hacia la estructuración de las condiciones del disfrute pleno del derecho fundamental al territorio de las comunidades étnicas, en su interdependencia con el ejercicio de otros derechos como el medio ambiente, el agua y la participación. Este es el único camino hacia el cual transitar en la estructuración de la ruta hacia la garantía del DHANA para los pueblos y comunidades étnicas.

517 Naranjo Aristizábal, Sandra; Machuca Pérez, Diana y Marcela Valencia Toro. **La Reforma Rural Integral en deuda.** En: Colección Cuadernos de la Implementación. Centro de Pensamiento y diálogo político. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-6-la-reforma-rural-integral-en-deuda/>



Entre la adaptación a las transformaciones y el fortalecimiento de los procesos de resurgimiento de las prácticas alimentarias

Las múltiples amenazas sobre los territorios y la pervivencia de las comunidades indígenas y afrocolombianas, no ha impedido que todavía tengan lugar múltiples experiencias o prácticas alimentarias que, situándose en su autonomía, trascienden en la configuración de sistemas alimentarios sustentables que son en sí mismos la ruta hacia la satisfacción del DHANA.

Para poner un ejemplo sobre la riqueza alimentaria que existe en territorios étnicos, una investigación llevada a cabo en el año 2010 entre el ICBF y el Centro Internacional de Agricultura Tropical del Valle del Cauca, pudo identificar casi 100 alimentos de uso cotidiano de comunidades indígenas y afrocolombianas que para ese momento no se encontraban en la tabla de composición de alimentos colombianos⁵¹⁸.

Por su parte, han sido diversos los pronunciamientos de diversos pueblos indígenas en el sentido de declarar sus territorios libres de transgénicos como lo ha hecho el pueblo Zenú, el resguardo Wayuu Maya-bangloma en la Guajira, el resguardo Embera Cañamomo y Loma Prieta, el Resguardo Nasa Huila Río Negro Íquira y Llano Buco Nataga Huila, así como el territorio del pueblo Arhuaco. Todos estos son ejemplos de expresiones de resistencia a la contaminación genética de los territorios étnicos, de la preservación de las prácticas tradicionales y el fortalecimiento de la producción alimentaria propia⁵¹⁹.

De otro lado, ejercicios organizativos como la Organización Nacional Indígena de Colombia (en adelante: ONIC) vienen desarrollando proyectos hacia el fortalecimiento de los pueblos que la conforman en perspectiva de avanzar en la disponibilidad de semillas nativas y criollas en calidad y cantidad acorde a los respectivos planes de vida. Esto se concreta en el establecimiento de unos pilotos de protección de la biodiversidad con semillas propias para su conservación,

518 Rivas Abadía, Ximena et al.

Alimentos autóctonos de las comunidades indígenas y afrodescendientes de

Colombia. En: Archivos

Latinoamericanos de

Nutrición. Volumen 60.

No. 3. 2010. Disponible en:

[https://www.alanrevista.org/](https://www.alanrevista.org/ediciones/2010/3/art-1/)

ediciones/2010/3/art-1/

519 FAO y Departamento de

Prosperidad Social. **Comida,**

territorio y memoria.

Situación alimentaria de

los pueblos indígenas

colombianos. Op. Cit. p: 58.

multiplicación y escalamiento comercial en función de la visión de los pueblos, y entre otros, en un plan de acción para contribuir a la promoción de la protección y propagación de las semillas nativas, criollas y de bancos locales de semillas⁵²⁰.

De igual modo, se destaca la iniciativa Semilla Nativa de esta misma organización, que busca articular, orientar y apoyar los procesos económicos de la Red de economías propias de los pueblos indígenas, con el fin de dirigir dichos procesos e implementar instrumentos y herramientas que incidan en el desarrollo de las estrategias comerciales para el fortalecimiento productivo de los territorios indígenas⁵²¹.

Si bien hay muchas más experiencias en camino o por ser documentadas, en las que habrá que hacer un fuerte énfasis en las particularidades afrocolombianas, raizales y palenqueras hacia la realización progresiva de su DHANA, resulta preciso ahondar en las adaptaciones que han traído en los territorios étnicos las múltiples transformaciones y amenazas, especialmente en las dinámicas socioculturales relacionadas con la estructuración, cambios, preservación y fortalecimiento de los sistemas alimentarios.

En sintonía con lo anterior, resultaría indispensable retomar el camino de la implementación del Acuerdo Final de Paz como una de las rutas que podría generar condiciones de formalización de la tenencia de la tierra y el territorio, de la resolución de conflictos por la tierra, así como para progresar en la definición de límites al avance de la frontera agrícola y el correspondiente deterioro de las reservas y recursos ambientales. Tras ese telón de fondo, el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, con plenas condiciones de participación de todas las expresiones organizativas y culturales del mundo rural, sin duda sería un punto de inflexión positivo hacia la satisfacción del DHANA como la más clara expresión del buen vivir y bienestar de las comunidades rurales.

Entre otras muchas consideraciones sobre las potencialidades aún vigentes del Acuerdo Final de Paz y los procesos sociales que se han podido generar en el marco de las rutas para la construcción de los Planes de Acción para la Transformación del campo (en adelante: PATR), como base para la estructuración de los PDET e independientemente de

520 ONIC. **Reporte Especial 002 Semillas, sembrando autonomía y soberanía alimentaria para la pervivencia. Sistema de Monitoreo Territorial (SMT). Información para proteger la vida y los territorios.** Disponible en: https://www.onic.org.co/images/comunicados/covid19/Reporte_Especial_002_09.05.2020_FINAL.pdf

521 ONIC. **Una semilla que alimenta los propósitos e ideales de nuestras comunidades indígenas (Semilla Nativa).** Red de Economías Propias de los Pueblos Indígenas. Pictograma Creativos S.A.S. Bogotá. 2007.



su contenido, es preciso que se siga exigiendo que, en la perspectiva de transformación estructural del campo, se acojan los planes de vida, propios y de etnodesarrollo o similares, como criterios determinantes en la planeación del territorio y base definitiva a la hora de pensar los instrumentos de gestión y transformación territorial.

La profundización en estudios más precisos e integrales sobre las implicaciones y el sentido que tiene alimentarse en los territorios étnicos con sus inmensas particularidades debe ser así mismo el punto de partida para que, en respeto y garantía del derecho a la autodeterminación de los pueblos y la diversidad cultural, emerja el resurgimiento de todas aquellas prácticas alimentarias que, a pesar de las múltiples vicisitudes, han posibilitado la permanencia de 115 pueblos indígenas hasta ahora reconocidos, así como la diversidad de las comunidades afrocolombianas, negras raizales y palenqueras en Colombia.



Fotografía por Anton_Ivanov / Shutterstock.com

Conclusiones

El Estado colombiano no ha tenido voluntad política y ha sido incapaz de generar las transformaciones necesarias para avanzar en la realización del DHANA de los pueblos étnicos. Esa situación amenaza de forma notoria tanto la alimentación de esas poblaciones, como las posibilidades de sobrevivencia integral en sus territorios.

Con todo, los pueblos étnicos en Colombia mantienen y defienden experiencias y prácticas alimentarias que, desde una lógica de autonomía, representan propuestas y concreciones en términos de construir sistemas alimentarios sustentables en oposición al sistema hegemónico y el hambre que le es correspondiente.

En ese sentido, profundizar en estudios más precisos e integrales sobre las implicaciones y el sentido que tiene alimentarse en los territorios étnicos, con sus inmensas particularidades, debe ser el punto de partida para que, respetando y garantizando el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la diversidad cultural, resurjan prácticas alimentarias que permitan la permanencia de los 115 pueblos indígenas hasta ahora reconocidos, así como la diversidad de las comunidades afrocolombianas, negras raizales y palenqueras en Colombia.



Profundizar en estudios más precisos e integrales sobre las implicaciones y el sentido que tiene alimentarse en los territorios étnicos, con sus inmensas particularidades, debe ser el punto de partida.



SECCIÓN 4

El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en tiempos de crisis sistémica, captura corporativa y conflicto alimentario



Capítulo 13

Consecuencias para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, de la pérdida de biodiversidad en Colombia⁵²²

Colombia es el segundo país más biodiverso del mundo⁵²³, con alrededor de 60.000 especies repartidas en sus más de 80 ecosistemas⁵²⁴, de las cuales 8.803 son endémicas; es decir, el 14% de las especies están presentes únicamente en su territorio (Instituto Humboldt 2018)⁵²⁵. Colombia no es solamente diversa a nivel ecosistémico sino también sociocultural⁵²⁶, con poblaciones mestizas, campesinas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y gitana, cada una con maneras distintas de relacionarse entre ellas y con sus territorios.

En efecto, la relación con el ambiente, más allá de proveer las condiciones materiales que permiten la subsistencia de una población, es la base sobre la cual se construyen culturalmente y gracias a la que existen como pueblos. Una de las principales maneras en que esta riqueza biocultural se ve reflejada es a través de la alimentación, siendo uno de los vínculos más directos entre las sociedades y el medio en el que habitan. Las prácticas alimentarias son el resultado

522 Ana Kuhn Velázquez. Politóloga. Magister en Políticas Ambientales con énfasis en agricultura de la Paris School of International Affairs del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po Paris). ana.kuhnvelazquez@sciencespo.fr

523 De acuerdo a las cifras del Sistema de Información sobre Biodiversidad (SiB), ocupa el primer puesto en aves y orquídeas, el segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces dulceacuícolas y el tercero en palmas y reptiles.

524 76 ecosistemas terrestres (54 forestales, 6 arbustivos y 16 dominados por hierbas como son sabanas y páramos) y cerca de 10 acuáticos (arrecifes coralinos, manglares, praderas de pastos marinos, entre otros) Ver: WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Cali. 2017. pp: 34–44. Disponible en: https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/colombia_viva_informe_2017_1.pdf

525 Este número puede aumentar hasta el 28% según las definiciones y descubrimientos de especies. Instituto Humboldt. **Especies endémicas, áreas protegidas y deforestación Biodiversidad 2018.** Disponible en: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2018/cap2/203/>

526 115 grupos étnicos según el último censo nacional. DANE. **Censo Nacional de población y vivienda. Grupos étnicos información técnica.** 2018. Bogotá. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>.



de la co-evolución entre los seres humanos y las especies animales y vegetales presentes en sus territorios, interacciones que reflejan valores y maneras de ser propias a cada comunidad⁵²⁷.

Las dinámicas de las poblaciones, y por lo tanto de los espacios que habitan, han ido cambiando a lo largo del tiempo. Aunque antiguamente gran parte de la población se encontraba en áreas rurales, el crecimiento demográfico y las migraciones han transformado su distribución, siendo ahora mayoritariamente urbana⁵²⁸. Estos cambios se deben en parte al abandono del campo por las políticas públicas, lo que se refleja en un mayor porcentaje de hambre, pobreza, falta de educación e infraestructuras básicas en estas zonas⁵²⁹, así como una creciente degradación del ambiente. Las desigualdades sociales, y en particular la cuestión de la tenencia de la tierra, se encuentran entre las principales causas del conflicto armado y, pese a la firma del Acuerdo de Paz, siguen originando las múltiples formas de violencia que sufre el país. Así mismo, como exploraremos más adelante, el modelo extractivista que el Estado a través de sus varios gobiernos ha impulsado como base de la economía, resulta en una grave degradación del ambiente y grandes conflictos territoriales. A la par que se profundizan ciertas tendencias como son la concentración de tierras, privatización de bienes comunes y megaproyectos extractivos, la defensa de los territorios se vuelve más peligrosa, haciendo de Colombia el país más mortífero del mundo para los defensores del ambiente⁵³⁰.

El reconocimiento internacional de las amenazas al planeta y la importancia de la biodiversidad, han llevado a la creación de herramientas como el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992) o los Acuerdos de París (2015) y a una afirmación cada vez mayor de la interdependencia de los derechos humanos y el ambiente. Este punto es particularmente importante en los temas alimentarios, dado que actualmente nos encontramos bajo la paradoja de que el sistema agroalimentario que supuestamente tiene la tarea de alimentarnos, es una de las principales amenazas para la realización del DHANA, tanto por sus consecuencias sociales como ambientales.

527 Aguirre, Patricia. **Una historia social de la comida**. En: Revista Latinoamericana de Estudios Rurales. s/c. 2017. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/267>

528 De acuerdo con los datos del Censo del 2018 el 77,1% de la población se encuentra en cabeceras municipales, 7,1% en centros poblados y 15,8% en rural disperso.

529 DANE. **Censo Nacional de población y vivienda. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2018**. Bogotá. Disponible en: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=dc3699bda82348859801cf3414516fec>

530 Global Witness. **Defending Tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders**. 2020. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

En este contexto, la FAO ha ido desarrollando herramientas como son las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en donde se hace un énfasis particular, con su Directriz 8, sobre el “Acceso a recursos y bienes”, es decir tierra, agua, recursos genéticos (biodiversidad) y prácticas sustentables en general⁵³¹. Otro de los instrumentos que ha desarrollado y que están íntimamente ligadas, son las Directrices sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques⁵³². Sin embargo, pese a la existencia de estas herramientas, las tendencias en Colombia son contrarias a lo que se aconseja, con la profundización del modelo extractivista y una concentración de tierras cada vez mayor, algo que ha motivado las protestas sociales y la búsqueda de la paz en Colombia⁵³³. Con el objetivo de dar un panorama general del estado de la naturaleza y de los bienes comunes, así como los efectos que esto conlleva para la realización del DHANA, esta reflexión se guiará por las siguientes preguntas: ¿Qué es la biodiversidad y qué está ocurriendo con ella? ¿Por qué se está dando esta situación y qué consecuencias tiene para la alimentación? Y finalmente, ¿Qué alternativas existen?

531 FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Op. Cit. pp: 17-20.

532 FAO. **Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Roma. 2012.

Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>

533 OXFAM. **Divide and Purchase: How Land Ownership Is Being Concentrated in Colombia**. UK. 2013. p: 26. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/r-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-en_0.pdf.



Fotografía por Mariano Gaspar / Shutterstock.com



Qué es la biodiversidad y por qué es importante: concepciones y marcos teóricos

Las categorías que utilizamos para entender y explicar nuestro mundo son el reflejo de valores, interacciones y las historias particulares de cada sociedad. “La naturaleza no existe”, frase del antropólogo Philippe Descola, puede parecernos provocadora e incluso un sinsentido, pero en realidad remarca el hecho que el concepto de “naturaleza” es un invento de largo aliento de la sociedad occidental. Efectivamente, fuera de las lenguas europeas el concepto de naturaleza tal y como lo conocemos no existe⁵³⁴. Descola señala que este concepto es el resultado de un proceso que comienza desde la antigüedad, con el encuentro entre la filosofía griega y posteriormente el ascenso de los monoteísmos, para tomar más fuerza en el siglo de las luces apoyándose en las ideas de filósofos que van a resaltar la distancia entre una naturaleza amoral, compuesta por animales asimilados a máquinas⁵³⁵, y los seres humanos civilizados y capaces de reflexionar, como ilustra la célebre frase de Descartes: “pienso, luego existo”. Así pues, el concepto de naturaleza va a buscar distanciar a los seres humanos del resto de las especies y elementos que forman el mundo, al tiempo que crea una jerarquía, apoyada por ideas religiosas, en donde el hombre⁵³⁶ se encuentra en la cúspide de la pirámide. La idea de la separación entre hombre y naturaleza se refuerza con mitos como el de la “naturaleza virgen” o “wilderness”, que son espacios que supuestamente no han sido tocados⁵³⁷.

Así pues, la recién creada “naturaleza” (concepto que posteriormente fue propagado al resto del mundo) se va convirtiendo en los imaginarios en una fuente de recursos puestos a disposición del hombre. A esto se añade una idea del carácter inmóvil o estático de la naturaleza y sus componentes que persiste aún hoy en día. Esto se ve, por ejemplo, en la manera en la que la biodiversidad es frecuentemente asimilada a un *catálogo* de especies, en lugar de una *dinámica* que es el reflejo de las múltiples interacciones entre los seres y el medio que habitan, creando diversidad constantemente. Estas concepciones tienen consecuencias

534 Descola, Philippe (entrevista). **La nature, ça n'existe pas**. En: Reporterre le quotidien de l'écologie. s/f. Disponible en: <https://reporterre.net/Philippe-Descola-La-nature-ca-n-existe-pas#:~:text=La%20nature%20est%20un%20dispositif,essaye%20de%20comprendre%20les%20lois>.

535 La definición del ser humano se ha hecho con frecuencia en oposición a los otros animales, cambiando con los descubrimientos sobre los comportamientos de las demás especies, pasando de la utilización de herramientas a la existencia de culturas, factores psicológicos, etc. Estudios cuestionan la idea de la especificidad de estas características a la especie humana, demostrando que los animales también las poseen (consultar los trabajos de Jane Goodall, Sabrina Krief).

536 Utilizo de manera voluntaria la palabra “hombre” en lugar de “ser humano”, dado el carácter androcéntrico de estas visiones y sobre el cual han llamado la atención los ecofeminismos. Para profundizar sobre los ecofeminismos ver: Trevilla Espinal, Diana Lilia. **Ecofeminismos y agroecología en diálogo para la defensa de la vida**. En: La agroecóloga. Revista campesina. s/c. Septiembre 4 de 2018. Disponible en: <http://agroecologia.org/ecofeminismos-y-agroecologia-en-dialogo-para-la-defensa-de-la-vida/>

537 La Amazonía o las sabanas australianas durante mucho tiempo fueron pensadas así, cuando en realidad ambas

concretas, invisibilizando los efectos de nuestras acciones sobre el resto del planeta y promoviendo políticas públicas que son inadaptadas⁵³⁸. Además, esta visión desconoce la co-evolución entre los seres humanos, las demás especies y el ambiente. Los seres humanos no solamente han modificado desde sus inicios los ecosistemas en los que habitan, sino que ellos mismos son influenciados por ese medio y la biodiversidad ahí presente, tanto física como culturalmente. Por ejemplo, los alimentos que están en nuestras mesas antes de ser transformados son seres vivos, resultado de la biodiversidad. Y esa es solo una de las infinitas maneras en que dependemos de la biodiversidad: el ciclo del carbono, el suministro de combustibles y materiales para construcción, la protección contra eventos climáticos, la capacidad de producción de los suelos, la regulación de enfermedades, la calidad del aire y agua, la capacidad de adaptación, son solo algunos ejemplos de las múltiples funciones de la biodiversidad⁵³⁹. A esto se añade la cuestión de los derechos de las generaciones futuras, el valor intrínseco de la naturaleza, así como factores culturales e identitarios esenciales para la vida humana. Además de los factores ecológicos, la destrucción de la biodiversidad afecta directamente a las sociedades humanas tanto por la pérdida cultural (por ejemplo, con la desaparición de palabras o platillos) como por factores geopolíticos como son conflictos armados, guerras o migraciones que resultan de fuertes cambios ambientales⁵⁴⁰. Vemos pues que la pérdida de biodiversidad se traduce en la violación de múltiples derechos humanos, como son el DHANA, a un medio ambiente sano, al agua, a la vida digna.

La propagación de este concepto de naturaleza favoreció que se invisibilizaran ciertas relaciones y formas de manejar los que fueron llamados “recursos naturales”. Existen múltiples maneras de interactuar con el medio, y aunque actualmente la privatización sea la que está en mayor expansión y tiende a ser, infortunadamente, dominante, esta es relativamente reciente si se compara con otras formas de manejo con las que aún coexiste. Muchas comunidades alrededor del mundo han entendido sus relaciones bajo el concepto de bienes comunes⁵⁴¹, o comunales, es decir aquellos bienes que son el resultado de un *proceso* en donde las comunidades interactúan con el medio regulando el acceso a estos bienes, participando en su creación, asegurándose de mantener su buen estado y, al hacerlo, participando en la construcción social del

son el resultado de las interacciones constantes entre los seres humanos y demás especies, como serían la diseminación de semillas en la Amazonía o el control de los fuegos por los aborígenes australianos.

538 La importancia de la fragmentación de los hábitats no suele ser lo suficientemente considerada, así como factores comportamentales de las distintas especies (necesidades particulares, interdependencias, etc.)

539 IUCN. **Servicios ecosistémicos** s/c. s/f Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/servicios_ecosistemicos.pdf

540 Gemenne, François y Agathe Cavicchioli. **Migrations et environnement: prévisions, enjeux, gouvernance.**

En: *Regards croisés sur l'économie*. Paris. 2010. No. 8 (2). pp: 84–91. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2010-2-page-84.htm>

541 Para más información sobre el concepto de bienes comunes consultar los trabajos de: Ostrom, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York. Cambridge University Press. 1990; Bollier, David (conferencia). **The Commons as a New/Old Paradigm of Governance, Policy, and Political Action**. 2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TCfrelenQC8&t=2115s> y Bollier, David. **Think Like a Commoner. A Short Introduction to the Life of the Commons**. New Society Publishers. 2014.



Fotografía por FIAN Colombia

grupo⁵⁴². Este último término es particularmente importante ya que acerca los grupos humanos al medio en el que viven, reconociendo como las sociedades se construyen a la par de los bienes comunes, así como las responsabilidades que estas tienen en mantener su buen estado por el bien de la comunidad. Estas nociones contrastan con aquellas que buscaron aislar al hombre de la naturaleza, y que son las que han permitido que se desarrolle el actual modelo hegemónico en donde la privatización juega un papel cada vez mayor, como estudiaremos a lo largo de esta reflexión⁵⁴³.

Los seres humanos siempre han generado y vivido impactos en los territorios en los que habitan, al igual que las demás especies. Sin embargo, la velocidad y amplitud de los cambios que se viven desde hace apenas un siglo han tomado dimensiones sin precedentes, llevando a algunos a considerar que hemos entrado en una nueva era geológica, el Antropoceno⁵⁴⁴, en donde los seres humanos son la principal fuerza geológica⁵⁴⁵. Esto se evidencia por ejemplo en las tasas de extinción: en los últimos 50 años hemos perdido la mitad de los

542 El término más común para referirse a este proceso es el de “commoning”, del inglés, que podría traducirse como creando comunalidad. Al respecto, además de los textos de Bolieri ya mencionados, ver: Micarelli, Giovanna. **Soberanía alimentaria y otras soberanías: El valor de los bienes comunes**. Op. Cit.

543 Uno de los factores que impulsó la privatización fue la idea de que permitiría proteger a los bienes comunes de la sobreexplotación, idea expuesta por Hardin en 1968, que fue posteriormente contestada por los trabajos de Ostrom quien mostró que Hardin en realidad hablaba de los bienes de libre acceso y no de los bienes comunes, los cuales sí cuentan con reglas de manejo. Hardin, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. En: Science. 1968. 162 (3859). pp: 1243–1248. Disponible en: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243> y Ostrom, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Op. Cit.

544 Si bien este término resalta la responsabilidad humana, algunos autores optan por el término de “Capitaloceno”, haciendo énfasis en el sistema detrás de estas acciones destructivas.

545 Latour, Bruno. **Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique** | bruno-latour.fr. Paris. 2015. Disponible en: <http://www.bruno-latour.fr/fr/node/634>.

individuos⁵⁴⁶ y el 75% de la superficie terrestre y 66% de los océanos están fuertemente impactados por la presencia humana⁵⁴⁷. Mientras que las especies salvajes decaen rápidamente, al tiempo que los seres humanos y las especies domesticadas son cada vez más numerosas: la biomasa de los seres humanos y el ganado unidos sobrepasan aquella de todos los vertebrados combinado, excluyendo a los peces⁵⁴⁸.

El caso colombiano confirma las tendencias mundiales, con la mitad de los más de 80 ecosistemas registrados en el país amenazados. De acuerdo a un informe de la WWF:

“(...) los ecosistemas andinos, el bosque seco tropical, los arbustales, las sabanas y los humedales son los más alterados por la intervención humana y, en ese sentido, muchos de ellos se encuentran en estado crítico: 26 ecosistemas (32 %) han perdido más del 50 % de su área original, y 17 (20 %), más del 80 %”⁵⁴⁹.

Algunos de los ecosistemas más afectados son los páramos, de suma importancia tanto por la presencia de especies endémicas como por su papel en la cadena hídrica, con una tasa de 17% de pérdida entre los años 1985 y 2005⁵⁵⁰.

Reconocer los modelos e imaginarios que nos han sido impuestos es esencial si queremos entender cómo es que nos encontramos actualmente rodeados de crisis, tanto sociales como ambientales y más recientemente de salud pública, y poder entender cómo es que a pesar de la importancia de la biodiversidad esta está colapsando, y las consecuencias que esto trae.

Los seres humanos siempre han generado y vivido impactos en los territorios en los que habitan, al igual que las demás especies. Sin embargo, la velocidad y amplitud de los cambios que se viven desde hace apenas un siglo han tomado dimensiones sin precedentes, llevando a algunos a considerar que hemos entrado en una nueva era geológica, el Antropoceno

546 WWF. **Living Planet Report 2018**. Disponible en: http://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_2018/

547 IPBES. **Informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Resumen para los encargados de la formulación de políticas**. 2019

548 Bar-On, Yinon M.; Phillips, Rob y Ron Milo. **The Biomass Distribution on Earth**. En: Proceedings of the National Academy of Sciences. 2018. 115 (25). pp: 6506–6511. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1711842115>.

549 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017**. Op. Cit. p: 45.

550 Rincón, Alexander. **Monitoreo de los Ecosistemas Andinos 1985-2005: Síntesis**. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2007. Disponible en: https://www.academia.edu/32672154/Monitoreo_de_los_ecosistemas_andinos_1985-2005_s%C3%ADntesis.



Qué está sucediendo y por qué: tendencias, modelo económico y desigualdades

Colombia ha vivido muchos cambios en los últimos siglos. Algunos territorios, aunque no son los únicos, como las planicies caribeñas y las zonas de los valles andinos, han estado poblados desde las épocas prehispánicas y por lo tanto sus ecosistemas son los que han visto las mayores modificaciones. Sin embargo, hoy en día la amplitud de las modificaciones alcanza nuevas proporciones poniendo en riesgo los equilibrios ecosistémicos.

Las transformaciones comenzaron desde la colonia con la introducción de la ganadería extensiva, pero no fue sino hasta el siglo XIX con las grandes plantaciones de tabaco, banano y café, que se comenzó a transformar de modo radical y veloz los ecosistemas, de manera que a finales del siglo XX se había afectado 40% del territorio nacional⁵⁵¹. Posteriormente hacia la mitad del siglo veinte, con la llegada de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Colombia adoptó el modelo económico recomendado, basado en la sustitución de importaciones, la modernización, la llamada Revolución Verde⁵⁵² y la interdependencia de los mercados internacionales. Es a partir de ese momento que la velocidad y amplitud de los cambios incrementa exponencialmente, basándose en una lógica desarrollista y utilizando métodos foráneos que no estaban adaptados a las realidades y equilibrios ecosistémicos locales⁵⁵³.

A finales del siglo XX cerca del 40% de la tierra continental había perdido su vegetación de origen, principalmente a causa de la apertura de la frontera agropecuaria promovida por las políticas públicas que buscaron colonizar tierras para impulsar el nuevo modelo económico, así como por las migraciones causadas por el conflicto armado⁵⁵⁴. Paradójicamente, este avance se vio un tanto frenado precisamente por el conflicto armado y el control de territorios. Sin embargo, a pesar de la esperanza que suscitó la firma del Acuerdo de Paz, una de sus consecuencias ha sido la apertura de ecosistemas frágiles, que hasta ahora habían sido inaccesibles, a través de la creación de vías de penetración e infraestructura que resultan directa e indirectamente en

551 Ídem.

552 La Revolución Verde se basó en la introducción de técnicas como son la mecanización, la utilización de fertilizantes y plaguicidas químicos y el fomento de las grandes explotaciones de tierra.

553 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 92.

554 Ibídem. pp: 91-94

el aumento de la deforestación y degradación ambiental. Hoy en día Colombia, a pesar de ser parte de varios convenios y tratados internacionales⁵⁵⁵ comprometidos con la lucha contra el cambio climático y en la defensa de los derechos humanos, en lugar de cuestionar su modelo extractivista está profundizándolo.

Acumulación, privatización, megaproyectos

Acumulación y desigualdad

El modelo extractivista (siguiendo las concepciones mencionadas anteriormente que permiten ciertos comportamientos) se basa en la concentración y privatización de bienes comunes para poner en marcha los megaproyectos extractivos de los que deriva su nombre, y la primera condición que permite su implantación es la concentración de tierras.

El problema de la concentración de las propiedades rurales en Colombia no es reciente. Sin embargo, en los últimos años ha ido incrementando hasta convertirse en el país más desigual de la región con aproximadamente el 80% de las tierras estando en manos del 1% de los propietarios de las fincas de mayor tamaño, mientras que el 20% restante se reparte entre el 99% de los demás⁵⁵⁶. Otras cifras reveladoras muestran que esta tendencia a la concentración va en aumento: las fincas de más de 500 hectáreas ocupaban el 29% del territorio en 1960, porcentaje que pasó a 47% en 2002 y a 66% en 2017⁵⁵⁷.

Ahora bien, los problemas no se limitan al acaparamiento de las tierras sino la manera en que este se hace, con más del 40% de los grandes propietarios desconociendo el origen legal de sus tierras⁵⁵⁸. La cuestión del acceso a la tierra de grupos vulnerables también es de recalcar, como lo señala la directriz 8.3 de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada: “Los Estados deberían prestar particular atención a los problemas de acceso específicos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos”. En el caso de las mujeres vemos que únicamente el 26% de las tierras están legalmente en sus manos⁵⁵⁹. El acceso a la tierra es un elemento esencial para la realización del DHANA, siendo la condición que permite la producción de alimentos tanto para el autoconsumo

555 Colombia es parte del Convenio por la Diversidad Biológica, los Acuerdos de París, Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, CEDAW, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

556 OXFAM. **Radiografía de la desigualdad, lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.** Op. Cit.

557 *Ibidem.* pp: 13, 24. El estudio añade que de los predios de más de 1.000 hectáreas están dedicados en 87% a la ganadería y únicamente en 13% a la agricultura.

558 *Ibidem.*

559 Estas cifras podrían ser todavía más dramáticas, dado que casi el 64% del área total nacional no tienen información catastral actualizada, lo que dificulta darle seguimiento al fenómeno de concentración y extranjerización de las tierras. FAO et al. **Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia.**

Bogotá. 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7843s.pdf>.



como para la venta en condiciones dignas. En el caso de las mujeres es particularmente importante, dado que son ellas quienes son responsables del suministro de alimentos para sus familias⁵⁶⁰.

Estas cifras son el resultado de las políticas y normativas implementadas, las cuales buscan crear las condiciones legales, fiscales, comerciales y socioeconómicas que atraigan a los inversionistas. Además, estos procesos de concentración de la tierra suelen retroalimentarse: dada la importancia en la economía nacional de las inversiones extranjeras, y los marcos normativos actuales construidos para su beneficio, se reduce en la práctica la capacidad de acción de los Estados. En efecto, aunque existiera la voluntad política del Estado implementar medidas redistributivas, estas encuentran barreras legales y económicas para ser realizadas por miedo a perder las inversiones extranjeras de las que ahora depende su economía, o incluso a ser demandados⁵⁶¹. Sin embargo, estas políticas se crean en detrimento de las necesidades de los productores y productoras de pequeña escala y comunidades rurales, cuyos intereses frecuentemente son contrarios a los de los grandes inversionistas, como es la ya mencionada cuestión de la distribución y tenencia de la tierra.

En este sentido la directriz 11.8 de las Directrices para la Gobernanza y Tenencia de la Tierra señala que

“dada la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia”⁵⁶².

En efecto, de acuerdo a la FAO, existe una estrecha relación de causalidad entre la gobernanza de la tierra y el DHANA, así como con la erradicación de la pobreza, la protección del ambiente y el desarrollo social y económico de manera sostenible⁵⁶³. Por esto mismo, la directriz 8.1 de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada recomienda que

560 Para más información sobre las especificidades de la relación entre mujeres y alimentación consultar: Organizaciones varias. **Primer informe sombra específico de mujeres rurales y campesinas en Colombia presentado a la 72ª sesión del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW.** Bogotá. 2019. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/664-primer-informe-sombra-de-mujeres-rurales-y-campesinas-en-colombia.html>

561 Esto es conocido como “regulatory chill”, que puede traducirse como “enfriamiento normativo”, y se refiere a la idea que la obligación de pagar compensaciones económicas por cambios reglamentarios dificulta la elaboración de políticas que serían deseables desde un punto de vista social o ambiental.

562 FAO. **Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Op. Cit. p. 4.

563 *Ibidem.* p. 1.

“Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria, así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres”⁵⁶⁴.

Además de que el marco legal facilita y promueve la concentración de tierras, existen situaciones ligadas a la violencia, la falta de capacidad estatal, la corrupción y el clientelismo que también han resultado en despojos y desplazamientos forzados⁵⁶⁵. Estos cambios traen consecuencias directas en la manera en que la tierra es utilizada⁵⁶⁶, y por lo tanto en los ecosistemas, así como para las comunidades cuya relación con la tierra/territorio es parte fundamental de sus imaginarios e identidades. En efecto, esta concentración de tierras permite que se profundice el control corporativo sobre el sistema agroalimentario, ya que la producción que se lleva a cabo en estas grandes extensiones no es para responder a la demanda interna de alimentos sino al mercado internacional, poniendo en riesgo la SOBAL.

Privatización y despojo

Otro de los métodos empleados por el modelo actual es la privatización de bienes comunes, proceso que, aunque comenzó hace tiempo, se ha ido acentuando y acelerando en los últimos años. Inicialmente se privatizaban bienes más tangibles, como son las tierras (que como hemos visto en la sección precedente sigue en aumento), para ir abarcando elementos cada vez más amplios, como son el agua, aire y semillas⁵⁶⁷. En el caso del agua, cabe señalar que:

“de 1.000 millones de metros cúbicos que se embotellaban en 1970 se pasó a 84.000 millones en el 2000. En este último año las ventas ascendieron a 22.000 millones de dólares e importantes empresas productoras de bebidas como Coca Cola y Pepsi Cola se han vinculado al negocio de embotellamiento y venta de agua”⁵⁶⁸.

El agua en Colombia ha sido tradicionalmente un bien de uso público administrado por el Estado, sin embargo, el sector comenzó a privatizarse tras la reforma constitucional de 1991. Desde entonces, la tendencia ha sido hacia el aumento de la duración de las concesiones y la flexibilización de los mercados del agua⁵⁶⁹.

564 FAO. **Directrices**

Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Op. Cit. p: 17.

565 Para ver ejemplos de casos de adquisiciones indebidas de tierras ligadas a desplazamientos forzados consultar: FAO et al. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Op. Cit. pp: 14-16.

566 Permite la implementación proyectos productivos o extractivos a escalas que no serían posibles bajo sistemas de agricultura familiar o campesina.

567 Vivero Pol, José Luis.

Transition towards a Food Commons Regime: Re-commoning Food to Crowd-feed the World.

2017. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/316877384_Transition_towards_a_Food_Commons_Regime_Re-commoning_Food_to_Crowd-feed_the_World

568 Colmenares Faccini, Rafael. **El agua: crisis y privatización.** En: Revista Semillas. Bogotá. Diciembre de 2005. p: 20. Disponible en: <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-26-27.pdf>

569 Ibidem. pp: 22-23.



Este fenómeno ha llegado incluso a adueñarse de *procesos*, como es el caso de la privatización de secuencias de genes, resultado de años de evolución. Es este espectro entraría la privatización de semillas. Una de las características de las semillas nativas y los sistemas campesinos es su diversidad, lo que además de asegurar alimentos y dietas más balanceadas y culturalmente adecuadas, las hace más resilientes ante eventos climáticos extremos. Sin embargo, hoy en día el 75% de las semillas están bajo control corporativo⁵⁷⁰, cifra que era de 16% hace solamente 20 años⁵⁷¹. Este proceso se da a través de la legislación sobre propiedad intelectual, las normativas exigiendo registro y certificación de semillas, las normas fitosanitarias y los contratos.

En el caso colombiano la privatización de las semillas se profundizó a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en el 2011, condicionada por la entrada de Colombia en la UPOV91, convención encargada de regular la propiedad intelectual bajo la figura de los derechos de obtentores vegetales. Esto llevó a la creación de normas⁵⁷² que promovieron el control corporativo de las semillas, y que resultaron en la criminalización de las semillas campesinas y de las prácticas milenarias de los productores de pequeña escala, principales proveedores de alimentos. Sin embargo, la entrada en la UPOV91 fue considerada inconstitucional por la Corte Constitucional Colombiana por violar el derecho a la consulta previa en sentencia C-1051 de 2012. Esta sentencia de la Corte Constitucional reconoce la importancia alimentaria e identitaria de las semillas para los pueblos indígenas y afrodescendientes. Efectivamente, las semillas relatan la historia común entre los pueblos y las plantas, siendo la base que les permite perpetuarse física y culturalmente.

Así pues, la privatización de las semillas al reducir su diversidad biológica y poner en peligro los sistemas de los productores de pequeña escala, atenta contra los conocimientos tradicionales, la soberanía alimentaria, la biodiversidad y por lo tanto fragiliza el sistema alimentario en su conjunto. La captura corporativa de las semillas resulta no solamente en la destrucción física de las semillas nativas⁵⁷³, sino

570 Además de las semillas, estas compañías son dueñas de los fertilizantes, pesticidas e incluso infraestructuras.

571 ETC Group. **Putting the Cartel before the Horse... and Farm, Seeds, Soil, Peasants, etc. Who Will Control Agricultural Inputs 2013?**. Septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>

572 Ejemplo de esto fue la Resolución 970 de 2010 del ICA, remplazada luego por la Resolución 3168 de 2015 tras el paro agrario del 2013. Para más detalles ver: Solano, Victoria. **"970"** (documental). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kZWAqS-ELg&t=2s>

573 Como ilustra el célebre caso de la destrucción de alrededor de 62 toneladas de arroz en el departamento del Huila en aplicación de la resolución 970 de 2010 del ICA.

también en la desaparición de la concepción de estas como bienes comunes, al desarticular las lógicas sociales que se han construido en torno a ellas y someterlas a la lógica de mercado. Así pues, la privatización de las semillas atenta directamente contra el DHANA, ya que el nuevo entorno legal fragiliza a las comunidades campesinas, haciéndolas dependientes de insumos externos que no están adaptados a sus necesidades, poniendo en riesgo su capacidad de autosuficiencia y de producción. Al contrario, favorece al sector agroindustrial que va abarcando espacios cada vez mayores en la cadena alimentaria, tomando en cuenta que su objetivo es el crecimiento económico y no el de alimentar a la población; esto trae consecuencias negativas para la realización del DHANA y la SOBAL.

Megaproyectos extractivos

Otro de los mecanismos en los que se basa el modelo extractivista es el de los megaproyectos, entendidos como proyectos de gran envergadura e inversión de capital. Estos pueden ser desde monocultivos, hasta hidroeléctricas, minas, oleoductos, represas, proyectos viales, entre otros. Precisamente por su gran tamaño tienen repercusiones considerables, y por lo general irreversibles, en los ecosistemas y comunidades en las que se implantan. Las tendencias muestran que estos proyectos son cada vez más numerosos, lo que va en contra de lo recomendado por las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en la directriz 8.1: “los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible”.

Actualmente Colombia es uno de los países con mayor número de conflictos socioambientales ligados a megaproyectos, con alrededor de 2.400 alertas por proyectos que atravesarían áreas de conservación prioritaria (ver figura No. 10)⁵⁷⁴. Más del 50% de estas alertas se reparten en cuatro departamentos: Antioquia (497), Santander (327), Tolima (258) y Meta (220), cifras que únicamente incluyen los proyectos legales. Algunos de los más notorios son el oleoducto de 780

574 Paz Cardona señala que:

“el desarrollo del proyecto altera los ecosistemas naturales, reduce caudales, altera vías migratorias de aves y peces, genera contaminación de las aguas, afecta humedales aguas abajo, reduce el aporte de nutrientes y sedimentos aguas abajo y puede producir desecamiento de áreas inundables, además de pérdida de vegetación paramuna y fragmentación de hábitats” Ver: Paz Cardona, Antonio José.

Colombia: Dos geoportales revelan los conflictos entre megaproyectos y ecosistemas estratégicos.

En: Mongabay. Noticias ambientales. Abril de 2019. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2019/04/megaproyectos-y-ecosistemas-estrategicos-geoportales-colombia/>.

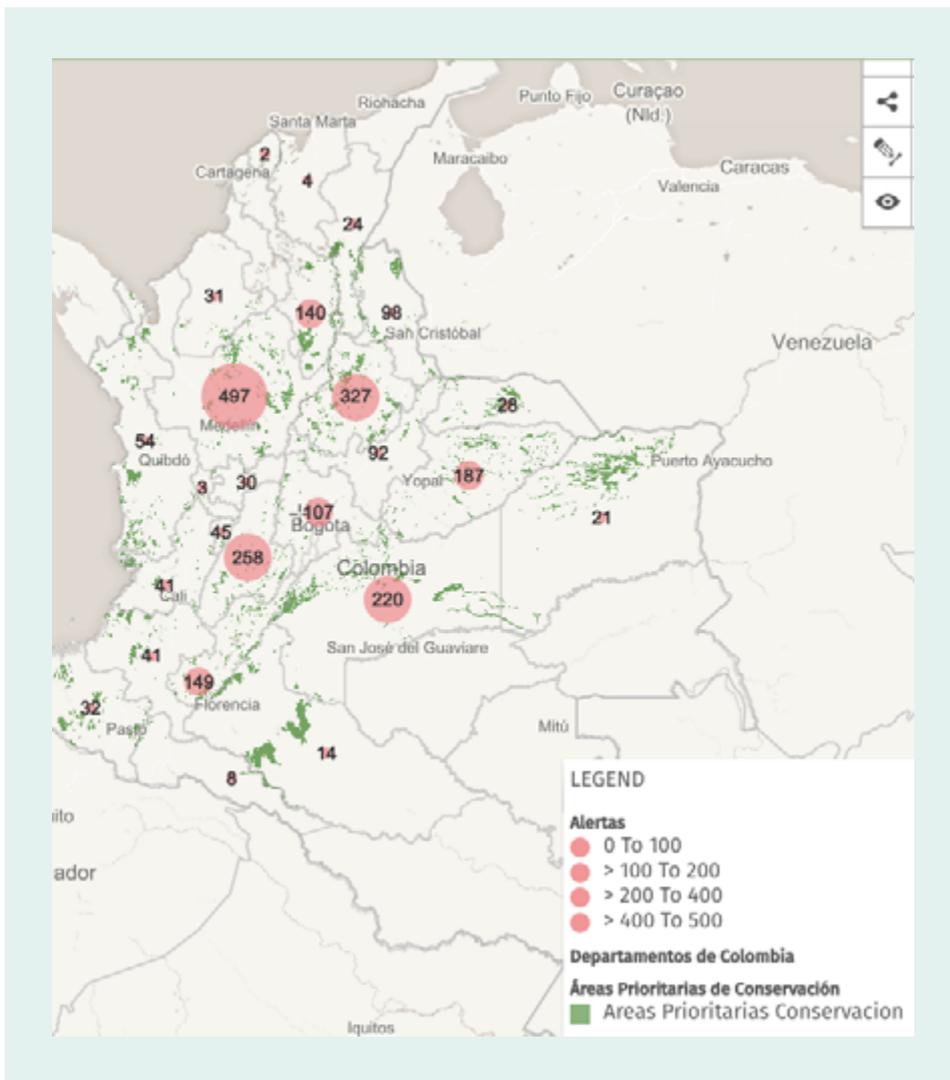


kilómetros que busca conectar a los Llanos Orientales con el Pacífico, cruzando resguardos indígenas y comunidades afro; la hidroeléctrica de Hidroitungo en el río Cauca que afecta a más de 600.000 personas; el embalse Chingaza II, en el páramo del mismo nombre, que afectaría a 638,4 hectáreas poniendo en riesgo uno de los ecosistemas base del sistema hídrico nacional; el creciente número de títulos mineros en la Amazonía; o la mina de carbón a cielo abierto, El Cerrejón, en la Guajira; y estos son solo algunos de los muchos megaproyectos presentes en el territorio colombiano⁵⁷⁵. Además de las dimensiones y cantidad de proyectos, es importante recordar que estos se están desarrollando de manera simultánea, por lo que ejercen todavía más presión en los ecosistemas y biodiversidad.

575 Para más información sobre los casos reportados consultar: **Atlas de Justicia Ambiental**. Disponible en: <https://ejatlas.org/country/columbia>

576 Imagen tomada de: Asociación ambiente y Sociedad. **Sistema de alertas tempranas por megaproyectos en áreas prioritarias de conservación en Colombia**. Global Forest Watch. Disponible en: <https://ecosistemasenalerta.info/mapa-de-alertas-tempranas/>

Figura 10. Alertas tempranas por megaproyectos en áreas de conservación prioritaria⁵⁷⁶

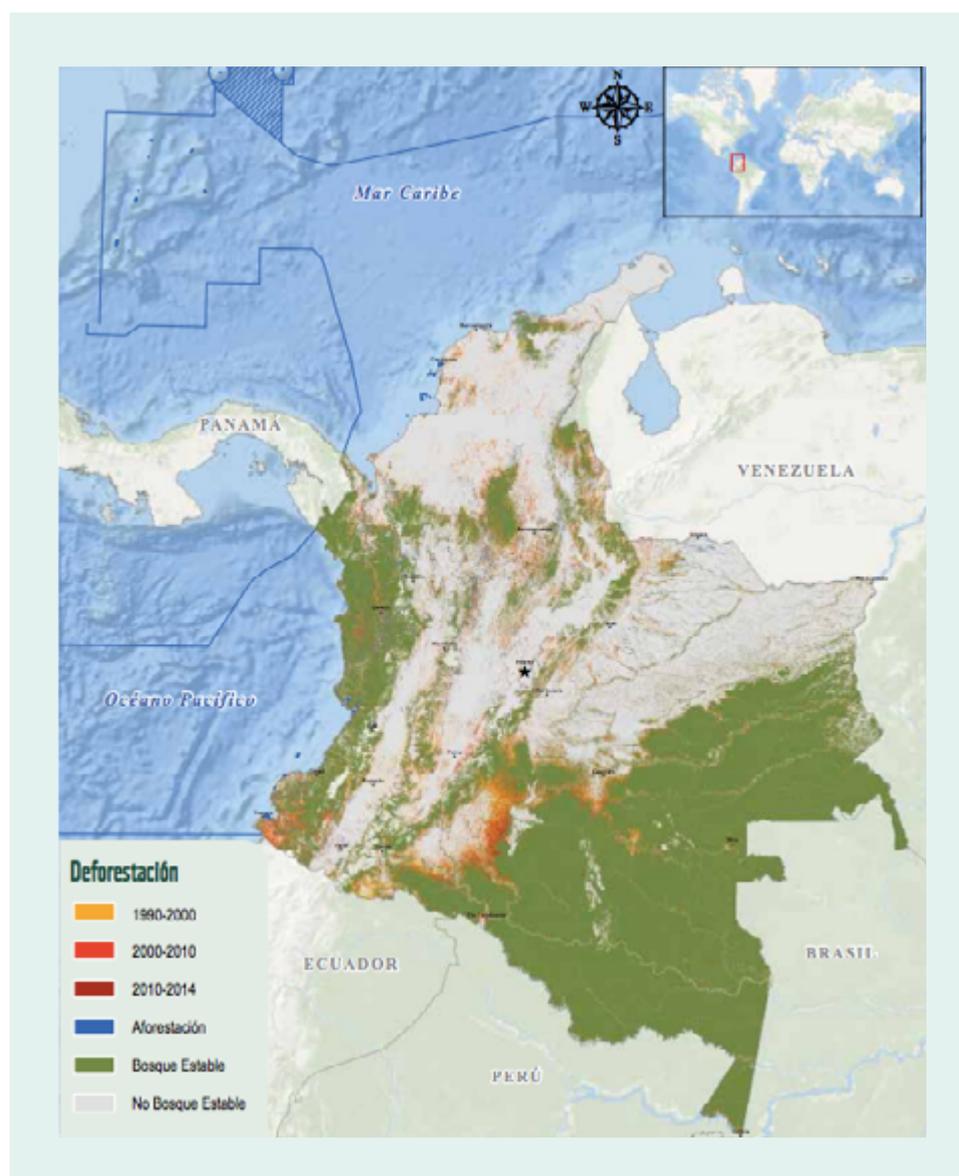


Consecuencias del modelo extractivista

Deforestación

Una de las consecuencias más visibles del modelo extractivista es la deforestación, siendo Colombia hoy en día uno de los diez países con más pérdida de bosque primario y el cuarto en la región (ver figura No. 11)⁵⁷⁷. Y aunque las pérdidas del 2019 fueron menores a la del año anterior, siguen siendo mucho mayores a las tasas de deforestación previas a la firma de los Acuerdos de Paz, tras los cuales incrementaron exponencialmente.

Figura 11. Avances de la deforestación en Colombia entre 1990 y 2014⁵⁷⁸



577 World Resource Institute. **We Lost a Football Pitch of Primary Rainforest Every 6 Seconds in 2019.** Disponible en: <https://www.wri.org/blog/2020/06/global-tree-cover-loss-data-2019>

578 Imagen tomada de: WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p. 35.



La principal causa detrás de la deforestación es la expansión de la frontera agropecuaria, con 42,3 millones de hectáreas ocupadas por este sector, de las cuales 33,8 millones se destinan a la ganadería y el restante a la agricultura. Esto equivale a decir que el 35% del territorio colombiano se utiliza para la ganadería⁵⁷⁹, con ciertos ecosistemas sobrerrepresentados como son los humedales, particularmente frágiles, donde el 54% de las intervenciones están asociadas a esta actividad⁵⁸⁰.

Otra de las causas es la minería, ya sea de manera directa o indirecta, como sería a través de la construcción de infraestructuras y vías que permiten la entrada de otros agentes a áreas antes inaccesibles. También encontramos causas sociopolíticas como son las políticas económicas y fiscales, las migraciones y la urbanización, así como la violencia que al provocar desplazamientos forzados participa en el cambio de uso de los suelos. Para este tipo de factores vemos que la causa subyacente es con frecuencia la tenencia de la tierra, por lo que garantizar el derecho a la tierra es fundamental a la hora de frenar la deforestación. Finalmente, la deforestación también es causada por la utilización de madera y carbón vegetal como combustible en las poblaciones rurales, la venta de maderas y la tala ilegal.

Las consecuencias de la deforestación son particularmente graves dadas las múltiples funciones de estos ecosistemas: hábitats de numerosas especies; fuentes de recursos como son maderas, frutos y otros productos silvestres; captación de agua y mantenimiento de la humedad en los suelos; evitan la erosión; regulan la temperatura; almacenan y capturan carbono; así como funciones espirituales y culturales de algunas comunidades.

Uno de los casos más emblemáticos es el de la Amazonía, uno de los biomas más ricos del planeta albergando 10% de la biodiversidad mundial. En el caso de Colombia, esta ocupa un tercio del territorio del país, y se han registrado alrededor de 674 especies de aves, 158 de anfibios, 195 de reptiles, 212 de mamíferos, de 753 peces y más de 6300 plantas, de acuerdo a la WWF⁵⁸¹. Es aquí en donde se registran las mayores tasas de deforestación del país, calculándose que en el 2018 el 70% de ese fenómeno ocurrió ahí⁵⁸². Únicamente para la ganadería, se estima que en la última década se han perdido 170.000 hectáreas al año transformadas en praderas⁵⁸³. A pesar de que en el

579 Actividad que además de ser responsable de las tasas de deforestación también causa contaminaciones de agua y emisiones de metano, uno de los gases responsables del cambio climático. Se estima que a nivel mundial esta actividad es responsable del 14,5% del total de las emisiones de GEI mundiales. Ver: FAO. **Key facts and findings. By the numbers; GHG emissions by livestock.** s/f. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/fr/item/197623/icode/>

580 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 99.

581 https://www.wwf.org.co/donde_trabajamos/amazonas/

582 Paz Cardona, Antonio José. **Colombia: Dos geoportales revelan los conflictos entre megaproyectos y ecosistemas estratégicos.** Op. Cit.

583 Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC. **Amazonia.** s/f. Disponible en: <http://181.225.72.78/Portal-SIAC-web/faces/Dashboard/Biodiversidad2/amazonas/amazonia.xhtml>.

584 Fundación Conservación y Desarrollo. **Reporte FCDS Deforestación Amazonía colombiana 2020.** 2020 Disponible en: <https://fcds.org.co/reporte-deforestacion-amazonia-colombiana-2020/>.

2019 disminuyó la tasa de deforestación, las tendencias del 2020 no son alentadoras: al mes de abril se calcula que se perdieron 75.000 hectáreas, y que a pesar de que ciertas regiones consiguieron disminuir sus tasas de deforestación se están creando nuevos núcleos⁵⁸⁴.

Uno de los casos menos conocidos es el de los manglares, uno de los ecosistemas más amenazados a nivel global⁵⁸⁵, los cuales tienen funciones ecosistémicas esenciales como son su rol como lugar de cría y hábitat, la presencia de flora endémica, la protección de las costas contra eventos climáticos extremos, como fuente de recursos y alimentos para las comunidades colindantes, entre otras. En Colombia se calcula que desde 1960 se ha perdido el 57% de los manglares⁵⁸⁶, principalmente a causa de la tala para la extracción de taninos y la instalación de camaroneras⁵⁸⁷.

Erosión y calidad de los suelos

Ligado al problema de deforestación encontramos el tema de la calidad de los suelos, de importancia fundamental para el bienestar humano y del resto de las especies. Entre las principales amenazas para el cumplimiento de las funciones de los suelos encontramos: la erosión del suelo, la pérdida de carbono orgánico, el desequilibrio de nutrientes, la acidificación del suelo, la contaminación del suelo, el anegamiento⁵⁸⁸, la compactación del suelo, el sellado del suelo⁵⁸⁹, la salinización y la pérdida de la biodiversidad del suelo⁵⁹⁰. Las principales causas son el sistema agroalimentario actual, la urbanización, prácticas culturales y el daño climático, entre otros. Algunas de las consecuencias son la pérdida de productividad de los suelos, impactos en la calidad del agua superficial y subterránea, emisión de Gases de Efecto Invernadero y pérdida de capacidad para almacenar carbono, pérdida de biodiversidad y efectos directos en la salud humana⁵⁹¹.

En Colombia el 40% de la superficie continental se encuentra degradada por erosión, estando los casos más severos ubicados en La Guajira, Magdalena, Cesar, Santander y Meta, de acuerdo al Sistema de Información del Ambiente. Esto pone en riesgo la producción de alimentos, la capacidad de regular el clima, la calidad del agua⁵⁹² y aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones ante eventos climáticos.

585 Para más información consultar: <https://www.globalmangrovetwatch.org/>; https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/mangroveloss-brief-4pp-19.10.low_.pdf

586 López-Angarita, Juliana, et al. **Lessons from a history of use and abuse in four Latin American countries**. 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/298426148_Mangroves_and_people_Lessons_from_a_history_of_use_and_abuse_in_four_Latin_American_countries.

587 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017**. Op. Cit. p: 94.

588 Exceso de humedad en los suelos por lo que no hay suficiente oxígeno para permitirle a las raíces de las plantas respirar. FAO et al. **Status of the World's Soil Resources 2015. Technical Summary**. Rome. 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i5126e/i5126e.pdf>

589 Definido como la cobertura permanente de un área por material artificial impermeable (como asfalto y concreto) Ver: FAO et al. **Status of the World's Soil Resources 2015. Technical Summary**. Op. Cit.

590 Ídem.

591 Ídem.

592 Uno de los efectos de tiene es el transporte de contaminantes a las fuentes hídricas, así como efectos en la sedimentación de estos. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. **Estudio Nacional del Agua 2018**. Bogotá. 2019. Disponible en: http://www.andi.com.co/Uploads/ENA_2018-comprimido.pdf.



Recursos hídricos

La oferta hídrica, es decir el volumen de agua superficial disponible para ecosistemas y usuarios, depende de los componentes del ciclo del agua, a saber, el clima, la geografía, la vegetación y los suelos. En Colombia se distinguen 5 zonas hidrográficas que son la Amazonía, el Caribe, el Pacífico, la Orinoquía y los Andes-Magdalena⁵⁹³. Dentro de estas zonas ciertos ecosistemas son particularmente importantes, como la cuenca amazónica y los páramos. Estos últimos, a pesar de ocupar solamente 1,7% del territorio nacional producen alrededor del 70% de su agua potable⁵⁹⁴, por lo que cualquier impacto en estos ecosistemas tendría consecuencias directas en el abastecimiento en agua de la población.

Aunque a nivel nacional Colombia tiene una buena oferta hídrica, ciertas zonas han visto aumentar sus niveles de aridez: los niveles más altos se encuentran en la Guajira, seguida por las zonas metropolitanas que rodean Cali, Neiva, Bogotá, Montería, Cartagena, Tunja, Cúcuta y Bucaramanga⁵⁹⁵. A esto se añade el fenómeno de las sequías, que afectan principalmente al Caribe, el Magdalena-Cauca y la región Andina. En cuanto a las inundaciones, a pesar de que estos son fenómenos naturales, sus intensidades y efectos negativos han ido aumentando a causa de factores antrópicos como la agricultura, urbanización y modificación de los cauces de los ríos. Esto se debe en parte a que las zonas inundables como son los humedales y playones, al ser fuentes ricas en agua, materiales y tener condiciones propicias para la agricultura, han sido transformadas en terrenos agropecuarios, siendo hoy en día uno de los ecosistemas más presionados. Una de las áreas con mayores niveles de transformación es la zona del Magdalena-Cauca, particularmente importante para el sistema hídrico nacional por ser aquella con mayor concentración de lagos, lagunas y ciénagas⁵⁹⁶. Otro de los ecosistemas que forman parte del sistema hídrico, y son además esenciales para la regulación del clima, son los glaciares. Estos han visto su masa disminuir drásticamente en los últimos años a causa del daño climático, así como las dinámicas particulares de cada región. Si se sigue la trayectoria actual, se calcula que para el 2032 estos ecosistemas habrán desaparecido de Colombia⁵⁹⁷.

593 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.**

Op. Cit. p. 73.

594 Greenpeace. **Páramos en peligro. El caso de la minería de carbón en Pisba.** s/c. 2013. p. 6. Disponible en: <http://greenpeace.co/pdf/paramos/Informe%20P%C3%A1ramos%20en%20peligro.pdf>

595 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. **Estudio Nacional del Agua 2018.** Op. Cit

596 Ídem.

597 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p. 38.

Otro de los efectos antrópicos sobre los cuerpos de agua es la contaminación ligada a las prácticas productivas, extractivistas⁵⁹⁸, urbanización y hábitos de consumo. En la primera categoría encontramos las contaminaciones por la expansión de las actividades agropecuarias. La agricultura convencional, al utilizar fertilizantes nitrogenados y fosfatados y plaguicidas, es responsable de la llegada de estos productos químicos tanto a aguas superficiales (a través de la erosión) como subterráneas (a través de la filtración en los suelos), trayendo consecuencias nefastas a estos ecosistemas y a la salud humana. Colombia es hoy en día uno de los principales consumidores de fertilizantes de la región, y debido a las prácticas no adecuadas y el uso excesivo, hasta el 70% del nitrógeno y 75% del fósforo se pierden en el medioambiente⁵⁹⁹. En cuanto a la ganadería, uno de los factores que explica su responsabilidad en la contaminación del agua es el manejo de los excrementos de los animales, causantes de contaminación y eutrofización⁶⁰⁰, así como los riesgos ligados a la utilización de antibióticos. Otra causa de la contaminación son las aguas residuales: se estima que únicamente alrededor del 32% de las aguas residuales de las mayores ciudades (Bogotá, Medellín, Cali) son tratadas y las cifras son aún peores para el resto del país⁶⁰¹. Se estima que, juntando las cargas domésticas y de la industria, la tasa de remoción es de tan solo el 45%⁶⁰².

La oferta hídrica, es decir el volumen de agua superficial disponible para ecosistemas y usuarios, depende de los componentes del ciclo del agua, a saber, el clima, la geografía, la vegetación y los suelos. En Colombia se distinguen 5 zonas hidrográficas que son la Amazonía, el Caribe, el Pacífico, la Orinoquía y los Andes-Magdalena.

598 La cuestión de la contaminación por mercurio se analizará en la sección "Minería".

599 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 100. Nota de la edición: para conocer un poco más sobre la situación del DHANA en relación con el uso de agrotóxicos en Colombia y la región, ver: Morales González, Juan Carlos, et al. **Agrotóxicos en América Latina: violaciones del derecho a la alimentación y a la nutrición adecuadas. Informe regional 2020.** FIAN Brasil. Brasilia. 2021. Disponible en: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Agrotoxicos-en-America-Latina-Espanol.pdf>

600 Proliferación de biomasa vegetal debido a la excesiva presencia de nutrientes, poniendo en riesgo la sobrevivencia de la flora acuática, base de los ecosistemas.

601 **Colombia. Aguas residuales, mayor contaminante de fuentes hídricas. En: Blog del Agua. Actualidad del ciclo integral del agua.** Octubre de 2012. Disponible en: <https://blogdelagua.com/actualidad/internacional/colombia-aguas-residuales-mayor-contaminante-de-fuentes-hidricas/>.

602 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Estudio Nacional del Agua 2018. Op. Cit.



A esto se suman las presiones por megaproyectos hidroenergéticos. Actualmente, Colombia cuenta con 33, produciendo el 70% de su energía, de la cual 45% es consumida por la industria y 21% en la explotación minera, el resto estando repartido entre el sector de los servicios, usos domésticos y otros⁶⁰³. Estos proyectos de gran envergadura, además de estar ligados al aumento de la deforestación⁶⁰⁴, tienen consecuencias directas sobre los ecosistemas acuáticos con la modificación de los cauces, corte de rutas migratorias, fragmentación de hábitats, sedimentación, cambios en los flujos de nutrientes, así como efectos acumulativos sobre el sistema hídrico en su conjunto⁶⁰⁵. Estos impactos afectan negativamente a las comunidades locales: ya sea que sean víctimas de desplazamientos forzados, degradación de sus territorios, pérdida sus fuentes de ingresos y alimentos, destrucción de prácticas culturales y espirituales, así como aumentos de violencia y criminalización al oponerse a estos proyectos.

Este breve panorama muestra que las tendencias actuales, contrarias a las recomendaciones de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada⁶⁰⁷, pueden poner en peligro la disponibilidad de agua en Colombia, afectando la producción de alimentos, equilibrios ecosistémicos, su economía y la salud de su población.

Minería

La minería es una de las actividades más importantes y de los sectores de mayor crecimiento en Colombia. En el último siglo la producción de petróleo ha aumentado en 30%, la de gas natural en 70%, y entre 2000 y 2011 la producción de carbón duplicó, convirtiéndose en el principal productor de la región y el quinto exportador mundial⁶⁰⁷. Esto se ve reflejado en el aumento de títulos mineros, con una tasa de crecimiento anual entre 2002 y 2009 que pasó de 10,2% hasta 27,4%, ocupando un área de 1 millón de hectáreas en 2000 a 8,5 millones en 2010⁶⁰⁸.

603 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 70.

604 Ya sea por sus embalses como por causas indirectas como son el desplazamiento de poblaciones, la construcción de vías e infraestructura.

605 McAllister, Don et al. **Biodiversity Impacts of Large Dams.** IUCN. 2001 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/255643683_Biodiversity_Impacts_of_Large_Dams.

606 Ver: FAO. **Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Op. Cit. Directriz 8. pp: 17-20.

607 Esta producción proviene principalmente de la minería en los departamentos de Cesar y La Guajira, una de las mayores minas a cielo abierto del mundo. WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 102.

608 *Ibidem*. p: 101.

Uno de los problemas de este crecimiento es la superposición entre zonas de conservación y los títulos mineros otorgados, localizados principalmente en el área Andina, donde se encuentra el mayor número de especies endémicas y en peligro. Además de la destrucción directa de hábitats, otra consecuencia es la liberación de materiales tóxicos⁶⁰⁹, con efectos nefastos en la flora, fauna y salud humana. Es el caso del mercurio, utilizado en la minería de oro. Colombia es el cuarto país con más emisiones con el 94% siendo emitido por la pequeña minería⁶¹⁰. Los principales consumidores de mercurio son los distritos de Santa Rosa del Sur, Costa Pacífica del Sur, Tambo – Buenos Aires, San Juan – Itsmina, Nordeste y Bajo Cauca⁶¹¹.

Las causas de la contaminación por mercurio son las prácticas inadecuadas, así como el desconocimiento de sus efectos y toxicidad. De acuerdo a la ONU

“algunas malas prácticas recurren al mercurio para concentrar el oro, formando una amalgama que, al ser procesada, cae en los sedimentos de los ríos y ciénagas donde las bacterias reductoras de sulfato lo transforman en metilmercurio, un compuesto sumamente tóxico”⁶¹².

La peligrosidad y letalidad del peligro del mercurio radica en que: i) al ser un metal pesado no es biodegradable, por lo que permanece en el medio de manera indefinida; una vez que son incorporados por los organismos estos los retienen (bioacumulación) y pueden ser transmitidos a través de la cadena trófica (llegando hasta los humanos) elevando los niveles de concentración (biomagnificación); y, ii) su toxicidad, ya que origina problemas en el sistema nervioso, renal, pulmonar y reproductivo⁶¹³. Una de las regiones afectadas es la Amazonía, donde un estudio de Parques Nacionales de Colombia encontró que el 65% de las especies acuáticas estudiadas superaban los niveles recomendados por la OMS, poniendo en peligro al conjunto de la cadena trófica⁶¹⁴. Las comunidades locales son las más afectadas ya que sus fuentes de alimentos contaminadas, peces, por ejemplo, les transmiten los compuestos tóxicos, imposibles de ver a simple vista, teniendo consecuencias sumamente graves para la salud.

609 A esto se añade el riesgo de contaminaciones a gran escala, como ocurrió en Brasil con los casos de Mariana (2015) y Brumadinho (2019) con la ruptura de los diques de contención de materiales tóxicos.

610 ONU (blog). **Unidos por la naturaleza para una Colombia libre de mercurio**. Junio 5 de 2020. Disponible en: <https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/unidos-por-la-naturaleza-para-una-colombia-libre-de-mercurio/>.

611 Ministerio de Minas y Energía y Universidad de Córdoba. **Estudio de la cadena del mercurio en Colombia con énfasis en la actividad minera de oro**. 2014. Tomo 3. Disponible en: http://www.upme.gov.co/SeccionMineria_sp/cadena_de_mercurio/Cadena_Mercurio_Tomo_III.pdf

612 ONU (blog). **Unidos por la naturaleza para una Colombia libre de mercurio**. Op. Cit.

613 Ministerio de Minas y Energía y Universidad de Córdoba. **Estudio de la cadena del mercurio en Colombia con énfasis en la actividad minera de oro**. Op. Cit. p: 183.

614 ONU (blog). **Unidos por la naturaleza para una Colombia libre de mercurio**. Op. Cit.



Daño climático y calidad del aire

De acuerdo a la Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el país ocupa el puesto 40 en emisiones de Gases de Efecto Invernadero y el 5to entre los países latinoamericanos. Casi el 60% de las emisiones se concentra en 10 departamentos, de los cuales encabezan la lista Antioquia, Meta, Caquetá, Valle del Cauca, Cundinamarca y Casanare. Los principales sectores responsables de estas emisiones son aquellos ligados al cambio de uso de suelos (62%), transporte (11%) industrias manufactureras (11%) y la deforestación, aportando 69 Mton de CO₂ del total de 258,8 Mton emitidas⁶¹⁵. La emisión de estos gases además de ser la causa del daño climático y el colapso ecológico, con todas las consecuencias que esto trae, comporta también consecuencias directas en la calidad del aire y por lo tanto en la salud. Colombia es el 5to país de la región en términos de contaminación del aire y ocupa el puesto 50 a nivel mundial⁶¹⁶.

Pérdida de biodiversidad

Todos los elementos mencionados tienen efectos negativos sobre el estado de la biodiversidad, creando un círculo vicioso de comportamientos/degradación. Como ya se ha mencionado, Colombia es el segundo país más biodiverso del mundo, pero las tendencias actuales están poniéndola en peligro, con cerca de 1.200 especies amenazadas⁶¹⁷. Esto es sumamente grave dado que como lo señala la FAO “La biodiversidad para la alimentación y la agricultura es indispensable para la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y la prestación de muchos servicios ecosistémicos vitales”⁶¹⁸. La pérdida de biodiversidad tiene consecuencias inmediatas, y en ocasiones irreversibles, en el conjunto de sistema. Existen diversas herramientas para estudiar la pérdida de la biodiversidad, una de ellas es hacer un muestreo de especies que indica el estado general de los ecosistemas, como han hecho los sucesivos “Libros rojos de especies amenazadas de Colombia” liderados por el Instituto Humboldt, donde se encontró que un gran número de animales terrestres en Colombia se encuentran amenazados (ver figura No. 12)

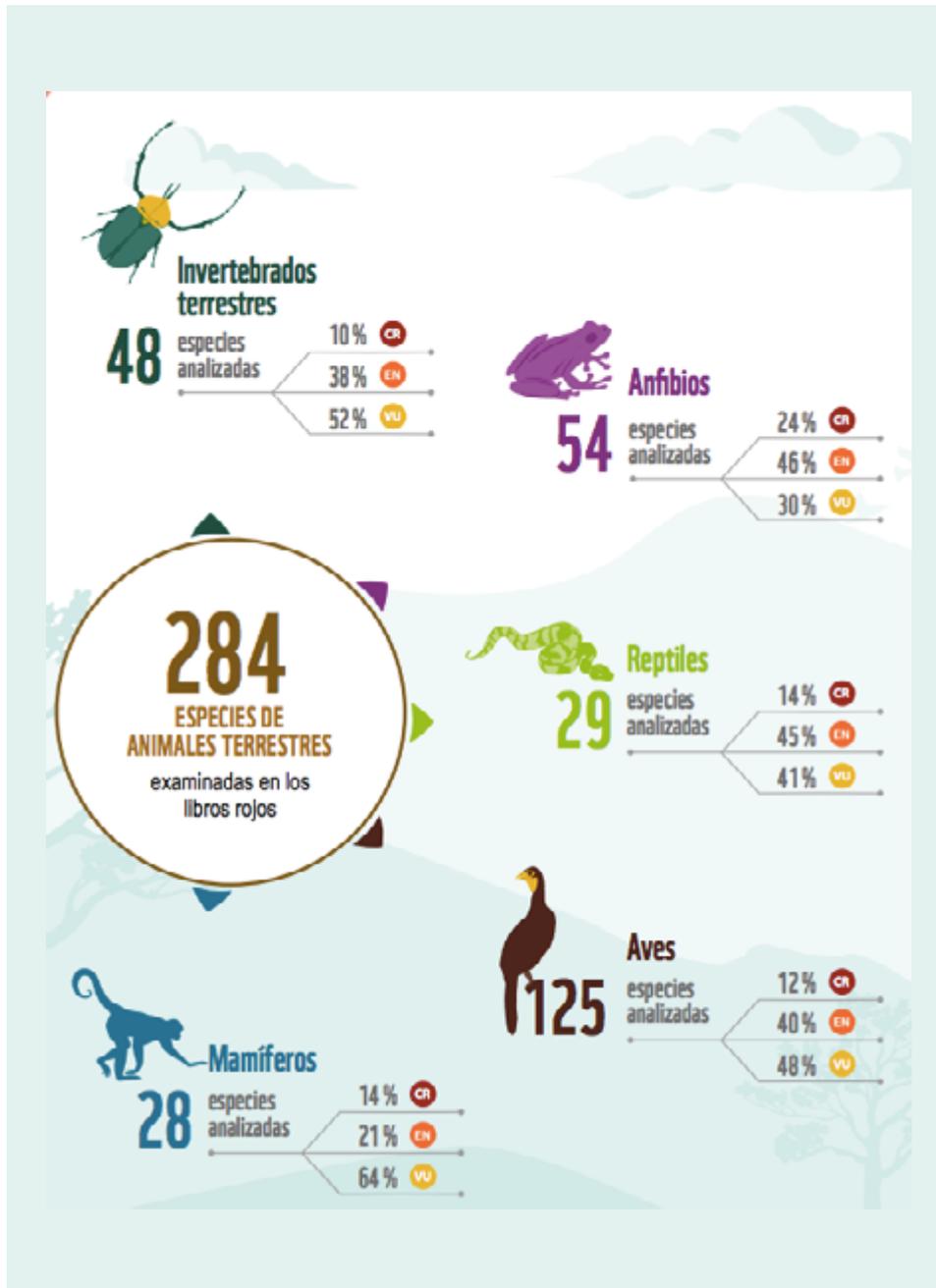
615 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales et al. **Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la CMNUCC 2017. Resumen ejecutivo.** Bogotá. 2015. p: 13. Disponible en: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/4617350_Colombia-NC3-1-RESUMEN%20EJECUTIVO%20TCNCC%20COLOMBIA%20A%20LA%20CMNUCC%202017.pdf

616 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit.

617 Instituto Humboldt. **Biodiversidad colombiana: números para tener en cuenta.** 2019. <http://www.humboldt.org.co/es/boletines-y-comunicados/item/1087-biodiversidad-colombiana-numero-tener-en-cuenta>

618 FAO. **El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo. 2019. Resumen.** s/c. p: 3. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA3229ES/ca3229es.pdf>

Figura 12. Animales terrestres amenazados en Colombia⁶¹⁹



Las principales causas detrás de la pérdida de biodiversidad son el cambio de uso de suelo, la fragmentación de hábitats, degradación de ecosistemas, especies invasivas, contaminación y el daño climático, así como la caza y tráfico de especies⁶²⁰. El peso de estos factores varía según las especies. En el caso de las especies que habitan las costas y océanos las principales causas son la contaminación por aguas residuales e hidrocarburos, la construcción de infraestructuras, la sedimentación, la sobreexplotación y el daño climático. Este

619 Imagen tomada de: WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Op. Cit. p: 52

620 Se calcula que cerca de 1.500 especies (833 plantas, 527 vertebrados y 143 invertebrados) son víctimas de tráfico en Colombia. Ver: Instituto Humboldt. **Biodiversidad colombiana: números para tener en cuenta.** Op. Cit.



Los seres humanos estamos íntimamente unidos a la biodiversidad, de la cual formamos parte y dependemos.

último afecta principalmente a los arrecifes coralinos y en Colombia ha habido dos grandes fenómenos de blanqueamiento, uno en el 2005 donde 80% de los corales de Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo fue afectado, y en el 2010 con 70% de los del Parque Tayrona⁶²¹. En el caso de los ecosistemas de agua dulce una de las principales amenazas está ligada a la pérdida y degradación causada por el sector agropecuario, poniendo en peligro a más del 60% de los anfibios, reptiles, aves y mamíferos de estos hábitats⁶²². Esto se ha visto reflejado por ejemplo en la disminución de casi el 90% de las capturas en la cuenca del Magdalena desde 1970, afectando directamente la seguridad alimentaria y los ingresos de las comunidades pesqueras.

Los seres humanos estamos íntimamente unidos a la biodiversidad, de la cual formamos parte y dependemos. Entre otras cosas por todos los servicios ecosistémicos que brindan, como son aquellos ligados a la alimentación, tanto en las especies domesticadas como en los alimentos silvestres y las especies arbóreas. Entre ellos se destaca la polinización, la biodiversidad del suelo, la presencia y sostenibilidad de los enemigos naturales de las plagas e incluso los microorganismos para la elaboración de alimentos⁶²³. Dadas las múltiples interacciones entre especies, la desaparición o disminución de una trae consecuencias para el conjunto del ecosistema, por lo que es difícil predecir los impactos en las demás especies, incluyendo la humana. Por ejemplo, la desaparición de especies que son utilizadas directamente en la alimentación o de forma ceremonial se traduce en la pérdida de platillos, bebidas, saberes y prácticas tradicionales, y por lo tanto de elementos culturales esenciales. A esto se añade el tema de la salud, ya que por ejemplo las plantas, además de ser la base de la cadena trófica, son la fuente de donde miles de personas obtienen sus remedios medicinales, e inclusive la industria utiliza y se inspira de las moléculas presentes en la naturaleza⁶²⁴. Por ello es particularmente preocupante que casi 800 de las especies de plantas registradas en Colombia se encuentren amenazadas⁶²⁵.

621 WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.**

Op. Cit. p: 114.

622 *Ibidem*. pp: 53-56.

623 FAO. **El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo. 2019. Resumen.** Op. Cit. p: 2. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA3229ES/ca3229es.pdf>.

624 IPBES. **Informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Resumen para los encargados de la formulación de políticas.** Op. Cit.

625 Instituto Humboldt. **Biodiversidad colombiana: números para tener en cuenta.** Op. Cit.

Dado el contexto de colapso ecológico derivado del daño climático que hemos generado, la pérdida de biodiversidad pone en riesgo la capacidad de desarrollar respuestas y adaptaciones ante las alteraciones ambientales. Es en este sentido que la directriz 8.12 de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, señala que:

“los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”.

No obstante, como hemos visto, las apuestas políticas actuales en Colombia están empeorando el estado de la biodiversidad, afectando su capacidad de resiliencia⁶²⁶ y los servicios ecosistémicos que brinda, entre ellos los ligados a la alimentación. Esto pone en peligro la producción presente y futura de alimentos, así como las prácticas culturales asociadas a estos.

Por si fuera poco, el Gobierno actual y sus sustentos partidistas en el legislativo, a pesar de las solicitudes de organizaciones ambientales, académicos, comunidades afectadas y comunidad internacional, incumplió con su compromiso de que el Congreso ratificara el Acuerdo de Escazú en el periodo legislativo que culminó el 20 de junio de 2021⁶²⁷.

Crisis e impactos en el DHANA

El panorama presentado nos da evidencias y pistas para entender las múltiples presiones que están afectando simultáneamente el estado de la naturaleza y bienes comunes, y por lo tanto a la población. En efecto, la puesta en marcha y profundización del modelo económico extractivista, ha tenido fuertes consecuencias en la desarticulación de comunidades, las cuales, por los motivos mencionados anteriormente, han visto sus territorios degradados, destruidos o se han visto forzadas a abandonarlos ya sea porque las condiciones ya no les permitían satisfacer sus necesidades básicas o por el aumento de las violencias.

626 Esto aplica a nuestro sistema agroalimentario, ya que al ir perdiendo en diversidad genética disminuimos la capacidad de nuestros cultivos a hacerle frente a los eventos climáticos extremos que se irán haciendo más frecuentes.

627 **Oposición informará a la ONU sobre “incumplimiento del Gobierno con el Acuerdo Escazú”**. En: El Espectador. Edición Digital. Bogotá. Junio 21 de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/oposicion-informara-a-la-onu-sobre-incumplimiento-del-gobierno-con-el-acuerdo-escazu/>



Las consecuencias del mal estado de la naturaleza y bienes comunes impactan de manera desproporcionada a ciertos sectores de la sociedad, como son las poblaciones pobres, las mujeres⁶²⁸, las comunidades rurales, campesinas, raizales, gitanas, afro e indígenas. Esto se debe a que al ser más vulnerables por factores tanto económicos como sociales, tienen menos recursos para hacerle frente a las transformaciones. Además, al habitar en ecosistemas sensibles, estos peligran por la expansión de la frontera agrícola y la implantación de proyectos extractivos. Este punto es particularmente importante para los pueblos indígenas, pero a pesar del reconocimiento internacional y la existencia de herramientas legales, como son la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sus derechos siguen siendo violados⁶²⁹.

Sin embargo, es el conjunto de la sociedad el que se ve al final afectado por: i) la degradación ambiental, con efectos sobre el abastecimiento y calidad de alimentos, la disponibilidad y calidad del agua; ii) la contaminación del aire y los problemas de salud derivados; iii) el desarrollo de nuevas patologías a consecuencia del colapso ecológico (el COVID-19, por ejemplo); y, iv) el aumento de la violencia y desestabilización social. A esto se añade la cuestión del valor intrínseco de la naturaleza y sus derechos, así como los derechos de las generaciones futuras cuya existencia se verá (y se ve) impactada negativamente. Esto es notoriamente apreciable en el cambio de las dietas, en donde la ya mencionada desarticulación de las comunidades y la degradación ambiental lleva a una pérdida de prácticas alimentarias, favorecida por la industria agroalimentaria, que sustituye las comidas tradicionales por PCUs. La homogeneización de las dietas es el reflejo de la pérdida de biodiversidad local y de los saberes y relaciones que se tenía con ella, asistiendo a un proceso en el cual nuestras fuentes de alimentos nos son cada vez más ajenas y lejanas.

No sobre insistir en que el extractivismo conlleva consecuencias directas para la realización del DHANA vía pérdida de biodiversidad, lo que se traduce en la desaparición de fuentes de alimentos y las prácticas asociadas, así como en amenazas a los equilibrios ecosistémicos y a la resiliencia ante el daño climático. Esto generalmente ocurre mediante el acaparamiento de tierras, que pone en peligro la soberanía alimentaria, aumentan las violencias propias ligadas a la

628 Para más información sobre las violencias contra mujeres ligada a proyectos extractivos ver: Organizaciones varias.

Primer informe sombra específico de mujeres rurales y campesinas en Colombia presentado a la 72ª sesión del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW. Op. Cit.

629 Sin embargo, una serie de precedentes legales se han ido creando hacia el reconocimiento de la importancia fundamental del derecho a un medio ambiente sano, a la alimentación, al agua y a la identidad cultural, como es el caso de un reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver: **El fallo judicial que podría cambiar la lucha contra el cambio climático.** En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 2 de 2020 Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-fallo-de-la-corte-idh-que-podria-cambiar-la-lucha-contr-el-cambio-climatico/?fbclid=IwAR16yUvGwQk53395selBuRUDwj92zEHhNVF2MZwYx-GU7XPvTs-AFRF1eQ8>

llegada de megaproyectos extractivos y las que se generan en contra de quienes defienden los territorios. La contaminación de fuentes de agua y de alimentos se añade a este escenario. Urge entender que la pérdida de biodiversidad no es solamente la desaparición de unas cuantas especies emblemáticas, sino la modificación del sistema ecológico en su integridad, desde el ciclo del carbono⁶³⁰ hasta la posibilidad de producir alimentos. La necesidad de tener un mayor entendimiento del funcionamiento de la naturaleza, y acciones en consecuencia, es recalcada por la existencia de círculos viciosos de retroalimentación y puntos de inflexión⁶³¹, que de ser alcanzados nos llevarían a entrar en una fase de auto-destrucción ambiental.

630 Con la desaparición de bosques o la pérdida de calidad de los suelos, por ejemplo.

631 Por ejemplo, los glaciares contribuyen al mantenimiento de la temperatura terrestre al reflejar la luz solar, cuando estos disminuyen a causa del calentamiento global, también lo hace su capacidad de regular el clima, por lo que las temperaturas aumentan aún más, entrando así en un círculo vicioso. Otro ejemplo es la deforestación de la Amazonía, que de alcanzar ciertos niveles resultaría en el colapso del ecosistema. Para más información ver: Lenton, Timothy M. et al. **Climate tipping points – too risky to bet against. The growing threat of abrupt and irreversible climate changes must compel political and economic action on emissions.** En: Nature. Noviembre 27 de 2019. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>

Fotografía por EGT-1 / Shutterstock.com





Si perdemos la
Lucha Ambiental,
Ninguna otra Lucha
Tendra Sentido.

"LAS EMPRESAS NO PUEDEN
TENER ÉXITO EN UN PLANETA
DESTRUIDO. NO SE PUEDE
CONSERVAR EMPLEOS EN UN PLANETA
MORIBUNDO".
Climática
ateStrike
ONU

Capítulo 14

Captura corporativa, conflictos alimentarios, violencias alimentarias y sus amenazas sobre el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria⁶³⁶

La Captura Corporativa (en adelante: CC o Captura), los intereses que le subyacen y sus agentes, constituyen unas de las peores lacras que enfrenta hoy día la humanidad. A consecuencia de ese tipo de proceder, los derechos humanos, las soberanías (incluyendo la alimentaria), la libertad, los principios y aspiraciones de justicia y democracia (entendida como un verdadero gobierno del/por el/para el pueblo), el control y acceso a los bienes comunes (entre ellos los alimentos, incluida el agua), el planeta como entidad viviente, y el futuro viable de todo esto, se encuentran bajo grave amenaza.

El anterior aserto carece de exageración, pues la realidad supera cualquier posible recurso retórico. De hecho, cada una de nosotras y nosotros hemos testimoniado la manera en que la CC ha ido socavando los Estados y gobiernos; la arquitectura institucional y normativa; las decisiones políticas y económicas a todo nivel; y, la forma en que reconfigura, desde la base a las más altas instancias estatales o multilaterales, cualquier otro asunto vital.

636 Autor: Juan Carlos Morales González. Médico. Magister en historia contemporánea. Director Ejecutivo de FIAN Colombia. direccionejecutiva@fiancolombia.org.



Por ninguna razón debe considerarse a la CC como un mal aislado, escindido de imperativos e intereses más poderosos. En ese sentido, es tanto fin como medio a través del cual se consolidan agendas y horizontes estratégicos del capital y del modelo económico imperante.

En las páginas siguientes compartiremos unos breves análisis y reflexiones sobre lo que es la CC, sus impactos sobre el DHANA y la SOBAL, su interrelación con el actual modelo económico, la manera como opera en términos del conflicto alimentario y la violencia alimentaria, y la necesidad de protegernos de ella, individual y colectivamente, fortaleciendo los procesos de resistencia, exigibilidad de derechos y de defensa de nuestros territorios y ambientes.



Fotografía por FIAN Colombia

¿Qué es la captura corporativa?

Nos encontramos en un momento en que la CC es objeto de creciente debate y profundos análisis para su comprensión. Eso incluye la manera de definirla y delimitarla.

La Red-DESC, por ejemplo, la conceptualiza así:

“La Captura Corporativa se refiere a las formas mediante las que la élite económica socava el cumplimiento de los derechos humanos y medioambientales, al ejercer una influencia indebida sobre los responsables políticos nacionales e internacionales y sobre las instituciones públicas”⁶³⁷

Si bien es sintética, esta definición tiene la falencia de centrar el problema en la acción de una “élite” sobre los tomadores de decisiones y las instituciones, y sobre el tema de los derechos humanos y ambientales.

OXFAM, por su parte, la define (hablando de captura del Estado) del siguiente modo:

“La captura del Estado es el ejercicio de influencia abusiva por parte de élites económicas y políticas, para que las leyes y los gobiernos funcionen de acuerdo a sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general de la población. Estas acciones contribuyen a aumentar la brecha de la desigualdad y perjudican la democracia”⁶³⁸

Al igual que la definición de la Red-DESC, esta definición es sucinta y si bien tiene la virtud de mencionar el efecto perjudicial sobre la democracia y el ideal de igualdad, no logra plantear otros elementos cruciales del problema como el hecho de que la Captura es mucho más que una “influencia abusiva”.

637 Red-DESC. **Proyecto de Captura Corporativa.** Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/>

638 OXFAM. **La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe.** Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/la-captura-del-estado-y-el-aumento-de-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe-derechos-humanos-yempresas/capturacorporativa>



En ese sentido, FIAN Colombia considera que la Captura Corporativa puede ser definida tal como se expresa en el siguiente recuadro:



La Captura Corporativa es la dinámica y proceso mediante el cual el sector empresarial o financiero, así como otros poderosos actores económicos legales o ilegales, buscan determinar, reconfigurar y/o controlar los espacios e iniciativas de decisión política, económica, normativa, jurídica y de implementación de política pública de los Estados, los órganos multilaterales de decisión u otros similares, con el fin de consolidar o proteger sus intereses e inversiones, alcanzar seguridad fiscal, jurídica o impunidad, y limitar la participación y posibilidades de decisión democrática de los y las titulares de derechos humanos.

La captura implica el debilitamiento del Estado, los órganos multilaterales de decisión u otros similares, en la medida que estos pasan a facilitar o profundizar, por acción u omisión, formulaciones o transformaciones normativas, institucionales y sociales que favorecen los intereses de las empresas, al tiempo que propician la consolidación de prácticas y narrativas violentas y antidemocráticas que justifican ese proceso de desestructuración y reconfiguración.

En términos de los sujetos sociales, sean estos individuos, colectivos o comunidades, la Captura tiene también como objetivo y consecuencia la transformación de las prácticas, hábitos, percepciones, expresiones, opiniones, disensos y oposiciones, a fin de legitimar dicho proceso e involucrar más fácilmente a las personas en los imperativos económicos y políticos de las empresas. En caso de fuerte oposición social a los procesos de Captura y el papel de los Estados y las empresas u otros actores no estatales en la violación de los derechos humanos, la captura corporativa puede tener como objetivo afinar los mecanismos de represión, estigmatización y criminalización de dicha oposición.

En materia agroalimentaria y de nutrición, la captura puede afectar todos o cada uno de los eslabones del proceso alimentario, mediante una amplia gama de vulneraciones y violaciones del DHANA, la Soberanía Alimentaria y los derechos humanos conexos.

Consideramos que esta definición es más comprehensiva y holística, y muy potente en la medida que amplía la descripción del fenómeno llegando incluso a señalar el papel represor, encausador y adoctrinador de la captura, y la forma como transforma al sujeto social, sus reacciones y hábitos. También ayuda a comprender mejor el papel de las empresas, al hacer ver que el asunto es mucho más que y va más allá de la “actividad política corporativa”⁶³⁹

Un elemento a tener presente es que los influjos, cambios y daños generados por la CC a nivel estatal, ocurren en todas las escalas del accionar del Estado: desde los ámbitos de toma de decisión de orden superior y central, que incluye sus posturas en los escenarios internacionales, hasta aquellos que funcionan a nivel territorial. De manera análoga a como las avispas parasitoides depositan en los hospederos sus mortales huevos o larvas, con la Captura el sector privado y las corporaciones infiltran la estructura del Estado (mediante, por ejemplo, las “puertas giratorias”), alterándolo o destruyéndolo desde dentro, con el fin de utilizarlo en función de sus intereses.

También es importante tener presente el error en el que se incurre al creer que la CC solo puede circunscribirse a una necesidad táctica que, como tal, tiene sentido en el marco de un tema, problema o interés coyuntural. Si bien eso puede ocurrir, lo realmente notorio es que la Captura busca el control estratégico (ideológico, discursivo, normativo o de la propia arquitectura institucional) de los órganos e instancias decisorias (y de su forma de relacionamiento con el público, incluidos sus mecanismos de biopoder), sean estas multilaterales, regionales, nacionales o subnacionales. De ahí que la CC opere de forma similar a las acciones de captura/toma en lo que, en teoría militar, se denomina “guerra de posiciones”. En efecto, entre otras razones, una posición es capturada con el fin de: i) evitar el avance territorial del contendor mediante la edificación de un baluarte o el abroquelamiento temporal en determinado lugar; ii) ser parte de una avanzadilla ofensiva de gran magnitud; iii) funcionar como una maniobra de diversión; o, iv) consolidar controles territoriales definitivos y sin límite de tiempo.

639 Sobre cómo se entiende la Actividad Política Corporativa ver: Mialon, Melissa et al. **“Nunca antes había visto tantos lobistas: prácticas de la industria alimentaria durante el desarrollo de un nuevo sistema de etiquetado nutricional en Colombia”**; y, Mialon, Melissa et al. **“La arquitectura del Estado se transformó a favor de los intereses de las empresas”: actividad política corporativa de la industria alimentaria en Colombia**. Ambos artículos en: FIAN Colombia. **Debates & Innovaciones sobre el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas - DHANA**. Febrero 20. Edición 1. Bogotá. 2021. Los artículos fueron publicados con autorización del Cambridge University Press and Copyright Center.



Justo eso es lo que hace la CC en las instancias de decisión, lo cual podemos ver con algunos ejemplos: i) toman el control temporal, directamente o mediante funcionarios cómplices, de un espacio clave cuya responsabilidad inicial es impulsar acciones en materia alimentaria o de salud (abroquelamiento: un Ministerio o instancia de vigilancia/control deja de hacer lo que debería y empieza a movilizar por táctica o coyuntura la agenda corporativa)⁶⁴⁰; ii) se posicionan en una agencia clave como parte de una estrategia expansiva más amplia de control generalizado de instancias decisorias (avanzadilla ofensiva: una agencia del Sistema de Naciones Unidas es capturada como parte de un objetivo de destrucción y/o control sistemático y absoluto del Sistema y los principios de derechos humanos); iii) influyen indebidamente o se adueñan de las instancias técnicas y de vocería de órganos claves, para posicionar mediante el engaño posturas corporativas contrarias al interés general (diversión: desde el lenguaje técnico y el aura de poder institucional, aducen por ejemplo que lo que nosotros denominamos las “falsas soluciones del hambre” buscan aliviar el sufrimiento humano, cuando en realidad

640 Un ejemplo claro de este modus operandi es el caso de Carlos Roberto Murgas Guerrero, que siendo empresario ocupó el Ministerio de Agricultura de 1998 a 1989, y puso en marcha un modelo de alianzas productivas cuyo fin era absorber al campesinado en esa lógica extractivista, de la que luego se ha beneficiado enormemente. Murgas es considerado el “Zar de la palma”, dada la cantidad de tierra que está bajo su control directo e indirecto y su poder dentro del gremio palmicultor. Ver: **Carlos Roberto Murgas Guerrero: más de 40 años dominando la palma de aceite.** En: Verdad Abierta. 2018. Disponible en: https://duckduckgo.com/?q=el+zar+de+la+palma&k7=eceee6&k9=083bf5&ka=e&kaa=cd2e13&kad=es_CO&kae=c&kaj=m&kak=1&kax=1&kj=9f5ddb&kl=co-es&kn=1&ks=n&kt=e&ku=1&kx=10904a&kz=-1&ky=e08e31&atb=v104-4_&ia=web Su grupo empresarial también ha sido asociado a procesos de despojo a campesinos y campesinas en el contexto de la violencia paramilitar. Al respecto ver: **Palma de aceite, la sombra que cubre a nuevo director de la Unidad de Restitución de Tierras.** En: Verdadabierta.com. Septiembre 21 de 2018. Disponible en: <https://verdadabierta.com/palma-aceite-la-sombra-cubre-nuevo-director-la-unidad-restitucion-tierras/>



Fotografía por James Wagstaff / Shutterstock.com

pretenden obligar a la implementación de paquetes o tecnologías destructoras y lucrativas para las corporaciones)⁶⁴¹; y, iv) toman el control de un cuerpo legislativo o judicial que en principio debería trabajar en función de los derechos de las personas y la colectividad nacional (consolidación del control: congresos y autoridades jurídicas-judiciales o de control que legislan y fallan en favor de la industria agroalimentaria)⁶⁴².

Ahora bien, aunque el “teatro de operaciones” de la CC solemos situarlo en el marco de la arquitectura y quehacer institucional, que es horadado en favor de un fin oscuro generalmente privado-empresarial-corporativo, su campo de acción, influjo y transformación trasciende el escenario multilateral/gubernamental/estatal o de control formal al Estado. En efecto, apelando a otra analogía, en este caso médica, la Captura hace metástasis hacia toda la estructura y tejido social, destruyendo el sentido y la defensa de lo público, los contenidos de los discursos y narrativas populares frente a su ser político, las normas y conductas, vaciando el ideal de democracia y justicia social, así como las propias agendas y posturas de comunidades y procesos sociales. La contaminación de lo público y lo privado en el orden del sujeto social, convierte a este en legitimador y propagandista de la Captura y, en no pocos casos, en un orgulloso y voluntario activo económico del modelo, enajenado de cualquier postura crítica y transformadora.

No sobra insistir en esto: a diferencia de otros momentos de la historia, en donde el poder y los intereses del sector privado solían enfocar su influjo sobre las máximas autoridades y su corte de funcionarios y aduladores, así como en instancias claves de nivel central⁶⁴³, hoy día, en virtud de la violencia del modelo económico y su necesidad de destruir cualquier atisbo de soberanía, democracia y libertad, la Captura se infiltra y se moviliza, casi imperceptiblemente, en todo lugar y ámbito. Desde los gobiernos territoriales, hasta la academia, las escuelas, las instituciones de salud, la cotidianidad, el lenguaje, los discursos y algunos procesos sociales.

La CC, tal como se desarrolla ahora, valga insistir, no está de paso, es funcional y necesaria para la expansión y profundización de la globalización neoliberal (en adelante: GNLB). Bien sabemos que este

641 Esta manera de actuar se ejemplifica en la forma como fue concebida y puesta en marcha el proceso hacia la “Cumbre sobre los sistemas alimentarios de 2021”, organizada por las Naciones Unidas y que desde un principio fue capturada por el poder corporativo con el fin de promover las falsas soluciones al hambre. Para conocer las razones del rechazo a esa Cumbre por parte de las organizaciones y defensoras de los derechos humanos ver: FIAN Internacional. **Las OSC exigen una cumbre democrática. Cientos de ONGs manifiestan su preocupación por el rol que el Foro Económico Mundial jugará en la Cumbre Mundial sobre Sistemas de Alimentación de 2021.** Febrero 10 de 2020. En: <https://www.fian.org/es/noticia/articulo/las-osc-exigen-una-cumbre-democratica-2276>

642 El escandaloso papel del Ministerio de Salud, la Presidencia de la República y algunos congresistas en Colombia, buscando torpedear o debilitar los fundamentos técnicos y normativos en favor de una ley que procurara el etiquetado frontal de advertencia, basado en la evidencia científica sin conflicto de interés, es un claro caso en el que se puede percibir, al menos, acciones relacionadas con los puntos iii) y iv) de este párrafo.

643 Recordar, por ejemplo, el papel protagónico, en buena parte inductor, del empresariado en las dos guerras mundiales, y cómo sus riquezas e influjo se incrementaron en virtud de las contiendas.



modelo se ha implementado de forma violenta, tanto en el sur como en el norte global, aun cuando su brutalidad ha sido mayor en nuestros países. Dado que es imperativo para el modelo la usurpación o destrucción del Estado regulador y vigilante, al igual que de las soberanías, las libertades, el *homo politicus*, la justicia y la posibilidad de sanción contra los abusos de los poderosos, así como de cualquier aspiración alternativa al neoliberalismo, es y será necesario para este modelo desestructurar cualquier campo de resistencia, vigilancia y control que se oponga a su lucro, proceder y narrativa.

Ahora bien, la desestructuración y control absoluto no puede alcanzarse ni ser lo suficientemente efectivos, si no ocurre, como ya se dijo, en todos los ámbitos. Por tal razón el sujeto social se ha vuelto preciado objetivo, y ello debido a dos necesidades insoslayables para el modelo.

En primer lugar: i) hacer del individuo y las colectividades entes autómatas, acríticas y no resistentes; ii) destruir su carácter de *homo politicus* y su sentido de pertenencia o búsqueda del *demos*; iii) convertirlos en cómplices avaladores y legitimadores de la desestructuración, incluso impulsores del propio control biopolítico del que son víctimas; y, iv) hacerlos correas de transmisión del lenguaje, narrativas e “ideologías” que vertebran el modelo. En síntesis, sujetos sociales vaciados y viciados: vaciados de derechos, contenidos, sentido existencial, horizonte de lucha y dignidad; y, viciados políticamente al convertirse en defensores del consumo y los imperativos corporativos.

En segundo lugar, la destrucción del *homo politicus* en favor de la entronización del *homo oeconomicus*, implica que el ser humano es considerado solo necesario (mas no indispensable) en su condición de mano de obra explotable y replicadora del modelo económico que le devora, y/o como consumidor obsesivo acrítico⁶⁴⁴. En la medida que casi toda aspiración y anhelo, práctica y saber, sueño y lucha pueden ser potencialmente “mercantilizables o capitalizables”, lo humano, la vida en su conjunto, el planeta, el propio futuro⁶⁴⁵, se reduce a si es o no redituable y generador de lucro.

Ahora bien, ¿cómo se expresa esa Captura y sus efectos deletéreos en materia alimentaria?, ¿de qué forma atenta contra los derechos humanos, en particular el DHANA y la SOBAL?

644 Para un análisis de esa transformación ver: Brown, Wendy. **El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo**. Malpaso Ediciones. Barcelona. 2016. pp: 103-150

645 Por distópico que parezca, el futuro de los seres, aún los no engendrados, es comercializable. La venta y especulación con los “futuros alimentarios” (uno de las causales de la crisis alimentaria de 2007 y 2008) es una muestra de cómo el tiempo mismo, en términos de lo que debe(ría) deparar el provenir, ya puede ser objeto de especulación y transacción y, por ende, confiscación.

Captura Corporativa, DHANA y SOBAL

Indudablemente, el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, especialmente los que implican la preservación de la vida, el ambiente y la naturaleza, la dignidad y la relación con los bienes comunes, así como la autodeterminación de los pueblos y su soberanía, son un gran obstáculo para la GNLB. Por tal razón, la divinización del libre intercambio, sin ningún tipo de regulación y control, al igual que la idea según la cual con el mercado se resuelve todo y es hacia donde todo debe encaminarse, entra en pugna con esos derechos. De ahí las profundas transformaciones, violencias y conflictos que tanto el Estado y la sociedad entera vivencian a raíz de ese modelo y la CC que le es funcional.

En materia alimentaria, de forma similar a lo ocurrido en otros asuntos, la CC se ha dejado sentir con inusitada fuerza al ser los alimentos y todo lo que gira en torno a ellos, susceptibles de inmenso lucro, especulación, explotación económica y expropiación.

Dicha Captura, en los términos definidos arriba, se puede encontrar impactando cada uno de los eslabones del proceso alimentario⁶⁴⁶. En el eslabón de la **consecución**⁶⁴⁷, por ejemplo, los *diktats* corporativos han transformado las normas e instituciones estatales del hemisferio, para promover el uso masivo de agrotóxicos como parte de paquetes tecnológicos que amplían, especialmente, el cultivo de organismos genéticamente modificados⁶⁴⁸. Este tipo de cambios propiciados por la CC, no solo afectan negativamente la producción de alimentos verdaderos y variados, vista esta como forma en la que se expresa la consecución, sino también la calidad de lo que **consumimos** y la **regeneración de las condiciones bióticas** y vitales que sirven de sustrato para continuar el proceso alimentario.

En lo relacionado con el eslabón del **intercambio**, que incluye al mercado, hemos sido testigos de los movimientos especulativos asociados a la compra de futuros de commodities, muchos de ellos alimentarios. La mercantilización especulativa de estos bienes comunes ha empezado recientemente también con el agua⁶⁴⁹, lo que representa una seria amenaza para la humanidad en la medida que las futuras generaciones ya no tendrán control soberano sobre sus aguas; de

646 Para una explicación más detallada de los que es el Proceso Alimentario ver el capítulo 1 de este libro.

647 En este aparte, para facilitar la comprensión, resaltamos en negrilla los eslabones del proceso alimentario afectados.

648 Para una mejor comprensión de la forma en que los agrotóxicos afectan el DHANA en el continente ver: Morales González, Juan Carlos, et al. **Agrotóxicos en América Latina: violaciones del derecho a la alimentación y a la nutrición adecuadas. Informe regional 2020.** Op. Cit.

649 ¿Qué significa que el agua empiece a cotizar en el mercado de futuros de Wall Street? En: El País. Edición electrónica para América Latina. España. Diciembre 9 de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2020-12-08/que-significa-que-el-agua-empiece-a-cotizar-en-el-mercado-de-futuros-de-wall-street.html>



hecho, para ser más exactos, lo habrán perdido antes de nacer. Haber llegado a este punto de codicia, frente al cual no opera ningún tipo de impedimento, indica cuán efectivo fue el proceso de desregulación internacional y nacional al comercio de esos bienes, agenciado por el gran capital mediante la Captura e imposición ideológica y violenta, en todos los órganos de decisión atinentes, de la GNLB.

Ya en espacios más cercanos y cotidianos, para citar otro caso de Captura aun cuando relacionado con el tejido social y el sujeto social de a pie, apreciamos que no son pocas las directivas de centros educativos que, bajo presión o con el auspicio económico de las empresas de PCUs, permiten que en el ambiente escolar esos actores económicos publiciten y comercialicen sin control su comida chatarra en contra de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

En relación con el eslabón de la **transformación**, podemos constatar, por ejemplo, que el cambio de dietas hacia un mayor consumo de proteína animal en países poderosos o en aras de serlo, comporta un ingente flujo de productos vegetales desde el sur global que luego serán transformados en pienso en los países importadores. Esto solo es posible si las economías, normas y órganos de gobierno del sur se capturan y/o adecúan en favor de las empresas y potencias involucradas. Basta con ver el inmenso poder que el sector sojero y las transnacionales involucradas han tenido, en tiempos cercanos, en países como Paraguay, Brasil y Argentina, zona que algunos denominan el triángulo sojero o república de la soja.

Respecto al **consumo**, otro eslabón del proceso alimentario, en Colombia atestiguamos el pacto entre el Gobierno de Iván Duque y el sector empresarial “alimentario”, mediante el cual se busca incentivar el consumo de sus productos, en gran medida PCUs, mediante la absorción del campesinado en la cadena de proveedores⁶⁵⁰. Esto significa que más campesinos y campesinas serán buscados para suministrar a la industria ciertos productos que, luego, serán transformados en comestibles no alimentarios (los PCUs) cuyo consumo se promueve obsesamente y en contra de las recomendaciones internacionales de los órganos de derechos humanos y las agencias internacionales de salud y alimentación. Esto en perjuicio de la protección y promoción de formas y políticas productivas que se

650 Ver: Gobierno de Colombia. **Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados. Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento.** Bogotá. Agosto de 2019. Disponible en: <https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6e91963a-224c-46b6-8cb9-fd5f4b606f2f>

concentren, más bien, en la generación de alimentos verdaderos y variados para consumo interno. Pactos como este, estructurados gracias a la naturalizada connivencia del Estado con los intereses de las empresas, dan cuenta de cuán permeado está aquél de la agenda corporativa y privada, al igual que la perspectiva desastrosa que se tiende para otro componente del proceso alimentario: la **nutrición/ aprovechamiento biológico de los alimentos**.

651 Brown, Wendy, Op. Cit.
p: 145.

Otro caso cotidiano de Captura, aunque relacionado con el tejido y sujeto social, lo encontramos en las personas que conociendo perfectamente los graves daños para la salud generados por el consumo de PCUs, y teniendo los recursos suficientes para optar por una alimentación verdadera y sana, son asiduos promotores, compradores y consumidores de esos productos que motivan además en las dietas de sus familias. No se trata solo de cabezas de familia, sino también de legisladores y profesionales de ramas allegadas a la alimentación, a quienes el discurso y narrativa del sector empresarial los ha capturado totalmente, colonizando sus mentes y volición, a tal punto de ser gratuitos propagandistas y defensores de las prácticas económicas del sector corporativo. Son, en suma, sujetos sociales cuya soberanía, al igual que la de los Estados, ha sido destruida por la razón neoliberal⁶⁵¹.

En cuanto al eslabón de la **regeneración de las capacidades vitales y la biota**, indispensables para reiniciar el proceso alimentario, tenemos el ejemplo de las semillas con Estados legitimando, por acción u omisión, procesos de biopiratería, patentamiento de lo que es común, imponiendo semillas “mejoradas” o transgénicas en sus políticas agrícolas, y persiguiendo y criminalizando la libre circulación y uso de semillas criollas. Nada de esto fuera posible sin que las corporaciones hubieran logrado imponer y mantener, en algunos casos mediante el poder corruptor de la Captura, tal estado de cosas.

En la medida que la CC afecta de muchas formas a todo y cada uno de los eslabones del proceso alimentario, las violaciones al DHANA y la SOBAL se generalizan con consecuencias devastadoras, varias de ellas imperceptibles durante largo tiempo.



Con la Captura, los Estados evidencian el no cumplimiento de muchas de sus obligaciones respecto al DHANA. Sin ser las únicas, es de destacar que la injerencia de las corporaciones, el sector privado y otros actores poderosos en los procesos de toma de decisión en materia alimentaria, así como en la transformación del Estado y la sociedad con el fin de fortalecer sus intereses y acrecentar su lucro, contrarían la obligación de proteger (el Estado nos debe proteger de terceros) a la población de los riesgos, amenazas y vulneraciones al DHANA propiciados por los privados. De forma similar, cuando los Estados permiten que sus empresas atenten vía Captura contra el DHANA en otros países o no protegen a las personas en riesgo/afectadas de la acción de empresas no estatales pero cuya casa matriz o radicación se encuentra en su propio país, desatienden sus obligaciones de respetar y proteger, respectivamente, en el marco de sus obligaciones extraterritoriales.

Ahora bien, en cuanto a la SOBAL, al permitir la Captura, los Estados incurren en faltas capitales al traicionar el principio del gobierno del *demos*, en el que es el pueblo libre y no sus clases privilegiadas, el que en verdad debe decidir y controlar el destino de su propia vida y del país. Con cada milímetro de institucionalidad estatal entregada para que sea ocupada por representantes o ex representantes de las empresas, y con cada norma o transformación normativa que es acomodada en pos del interés corporativo que conlleva a que las naciones, pueblos, comunidades y personas no puedan controlar su alimentación, vista como proceso, se destruye la SOBAL. De igual manera, se destruyen las posibilidades de que las generaciones futuras y el planeta, puedan alcanzar una alimentación digna, sostenible y regenerativa.

Debemos tener en cuenta también que el ejercicio de la SOBAL no se circunscribe únicamente a la capacidad/posibilidad colectiva de decidir sobre nuestra alimentación y proceso alimentario. La SOBAL también nos remite a la posibilidad de definirnos y actuar respecto a nuestra individualidad frente a lo alimentario y los asuntos conexos. En ese sentido, podemos ser víctimas de la Captura por los daños que sobre lo alimentario se gestaron desde el Estado u otras instancias de poder, incluidas las geopolíticas, al tiempo que ser vulnerados en nuestra Soberanía en la medida que hemos sido contaminados como sujetos sociales por la lógica y narrativa de la CC.

Llegado este punto, en lo que respecta al tema de la alimentación, no es un asunto menor considerar la CC como una forma de violencia alimentaria, que se escenifica a su vez en un complejo escenario de conflicto alimentario.

Conflicto alimentario, violencia(s) alimentaria(s) y terrorismo alimentario

Posiblemente tanto el(los) conflicto alimentario como la(s) violencia(s) alimentaria(s), vistos en perspectiva histórica, nos han acompañado siempre en la medida que la consecución y control de los alimentos, la alimentación y el afán por escapar del hambre, marcaron y configuraron nuestra especie.



Fotografía por MatthieuCattin / Shutterstock.com



No obstante, es preciso ahora, cuando el modelo económico nos depre-
da y destruye al planeta, proponer estos conceptos teniendo en cuenta
su importancia para el DHANA y la SOBAL. En ese sentido, el conflicto ali-
mentario podemos definirlo del modo indicado en el recuadro siguiente:

Es todo aquel **proceso** que tiene como consecuencia que una persona o grupo de personas, sea(n) víctima(s) de un conjunto de amenazas, riesgos, vulneraciones o violaciones del DHANA y la SOBAL, o que prefigura escenarios o condiciones para la violación futura de esos derechos.

Los conflictos alimentarios suelen acompañar, ser causa o consecuencia de otros tipos de conflictos (diplomáticos, políticos, sociales, culturales, económicos, bélicos, ambientales), pueden debilitar la estabilidad social, afectar gravemente la dignidad humana, destruir territorios e, incluso, poner en riesgo otras formas de vida.

En todo conflicto alimentario existe contraposición de intereses y actores, siendo usual que poderosos agentes o sectores locales, nacionales o transnacionales, sean sus principales responsables y beneficiarios. En el conflicto alimentario se movilizan muchas formas de violencia, entre ellas la alimentaria (incluida su vertiente de terrorismo alimentario), y se expresan relaciones de poder injustas y opresivas.

Desde un punto de vista ético y de la exigibilidad de los derechos humanos, contrario a otras definiciones relacionadas con «el conflicto», los conflictos alimentarios no pueden ser asumidos como inevitables o «saludables», ni naturalizados como «parte de la vida» o de la «lucha de los más aptos», ya que conllevan intolerable sufrimiento humano, daño social y/o destrucción planetaria.



Los conflictos alimentarios ponen en evidencia un complejo campo de tensiones y disputas en el que el hecho alimentario está siempre presente. A partir de las herramientas conceptuales con que contamos hoy y que son resultado también de conquistas sociales en contra de los poderosos y sus abusos, podemos decir que esos conflictos suelen expresarse a manera de un conjunto de riesgos, amenazas, vulneraciones y violaciones al DHANA, a la SOBAL y otros derechos humanos conexos, así como contra el planeta y la forma como nos relacionamos con él.

De otra parte, con el término violencias alimentarias nos referimos a las prácticas específicas mediante las cuales se configuran esas amenazas y violaciones, y que pueden ser funcionales a los conflictos alimentarios. En efecto:

Las violencias alimentarias hacen referencia a las **prácticas específicas** que generan, perpetúan, profundizan, normalizan o naturalizan, un riesgo, amenaza o situación de vulneración/violación del DHANA o la SOBAL. Las violencias alimentarias también amenazan o deterioran las relaciones de las personas con el entorno (político, económico, cultural, ambiental) que le es necesario para poderse alimentar como individuo o en común con otros.

Las violencias alimentarias han sido y son funcionales a los regímenes basados en relaciones de opresión y de saqueo, y están presentes en todo conflicto alimentario.

Cualquier actor puede ser agente de violencia alimentaria (individuos, grupos humanos, Estados, sector privado y financiero, actores criminales), pero no todo actor víctima de ella. Este último es el caso, por ejemplo, de las corporaciones y sector financiero, que no pueden considerarse víctimas de violencia alimentaria en la medida que no sufren ni ven vulnerada su vida y existencia por esa violencia.

La(s) violencia(s) alimentaria(s) suele(n) ser una(s) herramienta(s) y consecuencia(s) de la violencia sistémica característica del modelo económico imperante, aunque no exclusiva de él, y no se expresa únicamente mediante actos objetivos de violencia (como la privación de alimentos o los medios para obtenerlos), sino también a través de una amplia gama de violencia subjetiva y simbólica (incluido el lenguaje; las formas veladas de discriminación; la publicidad de PCUs; y, la información falsa sobre la alimentación)

La violencia alimentaria puede devenir en **terrorismo alimentario**, entendiendo este como aquella práctica coyuntural o sistémica de violencia(s) alimentaria(s), inscrita dentro de un conflicto alimentario complejo, que busca generar pánico, falsear la realidad y propiciar formas derivadas de violencia, tomando como excusas problemáticas o situaciones alimentarias sin importar si estas son o no verosímiles⁶⁵².



652 Un ejemplo esclarecedor de terrorismo alimentario, en este caso terrorismo alimentario de Estado, ha sido la conducta del gobierno de Iván Duque durante los procesos de movilización popular y de Paro Nacional iniciados, en una nueva fase, en abril de 2021. En efecto, al convertir narrativamente los cortes de ruta, generalmente pacíficos, en “bloqueos”, el gobierno ha intentado hacer creer que las ciudades se encuentran sitiadas por quienes protestan, lo que habría generado, según su relato, desabastecimiento generalizado y hambre en la población colombiana. Este tipo de violencia narrativa, destinada a generar terror, tiene como fin al menos tres cosas: i) legitimar ex post, ante la opinión pública y la comunidad internacional, la cruel represión que ha desatado el gobierno contra la población civil, y que ha tenido por consecuencia un gran número de crímenes de lesa humanidad; ii) justificar tácitamente la organización, movilización y accionar de grupos civiles armados (paramilitares) en contra de los y las manifestantes que cortan las rutas; y, iii) hacer creer que la carestía de los alimentos y el hambre no fueron parte causal de las movilizaciones, sino consecuencia de ellas. Esto último una burda táctica para ocultar las graves violaciones sistemáticas del Estado frente al DHANA, y hacer creer que las protestas no tienen una legítima motivación popular.



Sin duda el sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista⁶⁵³, que tiende a imponerse en el mundo, es un gran generador de muchos conflictos alimentarios. No puede ser de otra forma, ya que ese sistema es una expresión funcional del modelo neoliberal. En ese sentido, con la CC y la interferencia de la industria⁶⁵⁴ se movilizan/propician tanto violencias alimentarias como conflictos alimentarios.

Con el ánimo de ejemplificarlo mejor, en el contexto del COVID-19 y las donaciones “alimentarias” a poblaciones en riesgo (práctica específica de interferencia de la industria), la publicidad desatada por muchas empresas promocionando e incitando al consumo de sus PCUs, a la vez que se ufanaban de su generosidad o sensibilidad frente a la situación, son manifestaciones de una forma de violencia alimentaria en la que imponen un discurso, una narrativa, un proceder y unos cambios de hábitos, que contrarían la verdad, las urgencias reales de la gente y los derechos humanos. Es decir, frente a una situación coyuntural, las empresas la aprovecharon para violentarnos y violentar el DHANA imponiendo un consumo y el relato que le es consubstancial.

Ahora bien, esa práctica específica de violencia alimentaria es posible porque el Estado capturado lo permite, ya sea debido a que: i) su funcionariado (incluyendo las instituciones de control) o tomadores de decisiones claves provienen de la industria y ayudan a que aquello suceda y/o, ii) porque ese proceder ya ha sido naturalizado en la conciencia individual, colectiva o institucional, bien por un proceso de “lobydomización” quirúrgicamente agenciado por el poder corporativo o por simple vocación servil, de tal suerte que las personas e instituciones son incapaces de ver o ser interpelados sobre lo aberrante de tal comportamiento. Esto último, la Captura, el poder corruptor de las corporaciones y la contaminación de la conciencia, también se aprecian en otros sectores de la sociedad e incluso en algunas de las víctimas, que pueden llegar a saludar gozosos la violación de sus propios derechos mediante esas prácticas.

Hemos usado el término “lobydomización” como analogía de las lobotomías cerebrales que, en aras de una intervención médica supuestamente beneficiosa, podían alterar irreversiblemente la estructura y funcionamiento cerebral, cognitivo y conductual. Para el caso que nos ocupa, la expresión hace referencia al poder corrosivo, corruptor

653 Morales González, Juan Carlos. **Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.** Op. Cit. pp: 113-139

654 Según la experta Martha Yaneth Sandoval, la interferencia de la industria en materia alimentaria hace referencia a la “agenda [del sector privado] que contiene estrategias y acciones sistémicas para impedir, socavar, retrasar políticas de alimentación, nutrición y salud pública o incidir en los diseños de éstas, con el fin de salvaguardar sus intereses por encima del bien común, mantener las ventas y ganancias, así como evitar la estigmatización de sus productos, marcas y empresas. Se denominan sistémicas porque su diseño y ejecución implica diversos niveles, ámbitos y actores que se complementan y potencian entre sí. Siendo los niveles: internacional, nacional, departamental y municipal; los ámbitos: político, académico, social, y de las comunicaciones; los actores de la política pública: institucionales, organizaciones y líderes sociales, sociedad civil, hacedores de política pública, académicos y profesionales de la salud, entre otros”. Esta autora llama también la atención sobre las formas de interferencia en materia alimentaria: lobby empresarial en escenarios de decisión; cooptación de voceros y líderes sociales; puesta en juego de organizaciones fachada; captura de espacios de decisión; implementación de dinámicas de “puertas giratorias”; creación y

y destructor del lobby corporativo, tanto sobre los tomadores de decisiones como la sociedad en su conjunto⁶⁵⁵. En ese sentido, preferimos darle ese carácter amplio de daño, más allá de un simple resultado de técnicas de persuasión del “complejo industrial y comercial” en los términos expresados por Horel⁶⁵⁶.

Cabe finalmente también llamar la atención sobre una característica importante de esa violencia que se esconde en los “buenos gestos” de las corporaciones y otros agentes del sector privado, que como ya vimos es a la vez resultado y expresión de la Captura. En línea con lo planteado por Žižek⁶⁵⁷, ese carácter supuestamente humanitario y caritativo, termina siendo funcional no solo para la reproducción ampliada del capital, sino también para sostener la reproducción social que se requiere para sostenerse y posponer su final trágico, producto de su propia crisis y del estado en que tiene al planeta y la humanidad.

En la medida que la CC es uno de los resultados y/o uno de los engranajes determinantes del conflicto alimentario (o de conflictos conexos), y a través de ella se escenifican variopintas violencias alimentarias, la denuncia y lucha contra esta práctica y sus procesos de naturalización y metástasis, deviene uno de los esfuerzos colectivos más importantes que debemos impulsar en pro de la defensa de los derechos humanos, el ideal de democracia verdadera y la protección del planeta y la vida.

En relación con el tema alimentario objeto de este informe, la defensa y garantía tanto del DHANA como de la SOBAL debe transitar por reconocer la importancia de confrontar la CC, sus discursos naturalizadores, sus agentes, el poder corporativo que le subyace, el modelo económico al que le es funcional y el sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista que, gracias a ella, nos es impuesto con violencia y sin pudor. Habiendo reconocido al contradictor y sus formas destructivas escenificadas con la CC, debemos entonces adaptar nuestras estrategias de defensa del DHANA, la SOBAL, los otros derechos humanos y la vida planetaria.

difusión de argumentos con conflictos de interés; cooptación de medios de comunicación; uso de argumentos de pánico económico; desarrollo de actividades de Responsabilidad Social Empresarial; y, acciones de “lavado de marca” Esta definición y tipificación de la interferencia de la industria fue compartida por la autora, a quien agradecemos por su gentileza. Ambas provienen del siguiente artículo: Sandoval Salazar, Martha Yaneth. **Una agenda manifiesta, una deuda ética con la vida**. En: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. *Captura y cooptación corporativa del Estado: una reflexión inaplazable*. Communitas Colombia SAS. Bogotá. 2021. pp: 224 y 229-235. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que por más que la interferencia de la industria haya sido implícita o explícitamente “legitimada” o tolerada por normas y leyes internas, estas han sido estructuradas de espaldas al país y sin ningún tipo de deliberación amplia, democrática y transparente, a través de mecanismos e instancias representativas o judiciales ya capturadas y corruptas en términos de su deber ser.

⁶⁵⁵ Los procesos de captura de los tomadores de decisiones, especialmente quienes llegan a su cargo por elección popular, pueden en ocasiones tener su origen en la financiación previa que han recibido, para sus campañas, por parte del sector privado. Una muestra de la naturalización y magnitud de este fenómeno, para el caso estadounidense, puede ser encontrarse en: Feed the Truth. **Draining The Big**



Correlativamente, las violencias alimentarias son las prácticas específicas que generan, perpetúan, profundizan, normalizan o naturalizan, un riesgo, amenaza o situación de vulneración/violación del DHANA o la SOBAL.

Unos de los grandes desafíos de las comunidades, pueblos y organizaciones defensoras de derechos humanos, es enfrentar la CC y los conflictos y violencias alimentarias. Para ello es igual de fundamental mantener y ampliar los procesos de resistencia, como luchar contra las dinámicas de naturalización y control ideológico que los sustentan, amplían y consolidan.



Fotografía por Daniel Roomero / Shutterstock.com



SECCIÓN 5

Resistencias

Capítulo 15

“De tierra y agua soy, de tierra y agua seré” la soberanía alimentaria como estrategia de resistencia territorial. El caso de una comunidad en el sur de Bolívar⁶⁵⁸

Nota introductoria

Este artículo ha sido construido de manera conjunta con una comunidad campesina y pescadora del Sur de Bolívar, Colombia. Por razones de seguridad no se precisa su ubicación y datos adicionales (fechas, número de personas o familias, etc.) son presentados de manera aproximativa. Son sus voces las que están aquí recogidas y, a través de ellas, sus días y sus luchas para cimentar soberanía y protección al territorio que les da sustento. Una tierra que alimenta y que es alimentada con su trabajo, resistencia y esencia anfibia: campesinado de tierra y agua⁶⁵⁹.

658 Autora: Carolina Carvajal Castro. Socióloga. Magister (c) en Estudios Sociales Agrarios. Investigadora en FIAN Colombia. investigacion2@fiancolombia.org.

659 En su reconocida obra, el maestro Orlando Fals Borda, describe aquello que de ahí en adelante se denominaría la “cultura anfibia”. Se trata de poblaciones ribereñas que construyen sus territorios y medios de vida en una sincronía esencial entre la tierra y el agua. Fals Borda, Orlando. **Historia doble de la Costa: Tomo 1. Mompos y Loba**. Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1979



El relato que aquí se presenta responde a un ejercicio específico que para, su elaboración, se adelantó con la comunidad⁶⁶⁰. También retoma información y reflexiones previas que se han construido colectivamente, pues desde mediados de esta década FIAN Colombia ha hecho acompañamiento integral a esta asociación de personas parceleras.

El propósito del artículo es visibilizar las situaciones que han significado violaciones de derechos humanos para este colectivo, en especial el derecho a la tierra y al DHANA, y cómo desde la organización han logrado permanecer en el territorio, garantizándose así mismos la soberanía y autonomía alimentarias.

En este orden de ideas, se presentará un contexto histórico y de situación de la comunidad, para entender los hechos que se han constituido como violaciones de derechos, a la vez que se van describiendo factores asociados a su proceso alimentario, organizativo y comunitario, y que les ubica como parte del campesinado que lucha y se aferra a su tierra, soñando cada día con que el campo y sus habitantes sean dignificados como merecen.

Gente de agua, tierra, río y tesón

En la tarde, el cielo se enciende de naranja, contrastando en el horizonte con el verde de los arrozales. A lo lejos, sonidos de aves que rápidamente son identificadas por niñas y niños, la guacharaca suena y seguro esta noche va a llover.

Aunque muy ágiles en las labores de la cocina, al entrar, las mujeres generan un ambiente apacible, como detenidas en el tiempo de los recuerdos. Mientras prepara el caldero para el arroz, una voz dulce y firme llena el espacio: “Eso es lo que uno quiere, estar tranquilo y que los hijos tengan una tierra”⁶⁶¹. Esa tierra a la que se refiere lleva más de 30 años en disputa.

Se trata de un predio algo inferior a las 500 hectáreas, ubicado en la subregión colombiana conocida como La Mojana⁶⁶², que se caracteriza por ser una zona de abundantes humedales y ciénagas, donde

660 En el contexto del presente artículo, es importante considerar la referencia a familias campesinas, en general, para hablar del campesinado de la región y, por otro lado, de las familias que hacen parte del proceso organizativo del que aquí se da cuenta y que recoge la experiencia de casi treinta familias. Para las segundas, la referencia utilizada será: las familias que hacen parte del proceso, del caso o la comunidad.

661 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar**. Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesina tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Marzo de 2019.

662 La Mojana es una subregión geográfica ubicada al norte de Colombia, sobre las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge y que está compuesta por 11 municipios de los departamentos de Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia.

el ciclo de las inundaciones y sequías marcan el ritmo y el tiempo de la vida⁶⁶³. Así también, es una región considerada reservorio de agua dulce y muy rica en biodiversidad, con suelos fértiles que, a pesar de los embates del conflicto y de los daños ecológicos debidos al colapso medioambiental, es una despensa agrícola y muy propicia para acompañar en sus aguas las labores de pesca, que garantizan la alimentación de muchas familias, a la vez que abastecen algunos mercados locales y regionales de la costa colombiana.

De la ocupación:

“Trabajamos la tierra como escondidos, esperando...”⁶⁶⁴

La historia de ocupación de este predio debe ser contextualizada en los diferentes eventos de control territorial que se han dado en la zona sur del departamento de Bolívar⁶⁶⁵. El hito fundante de este caso, se ubica a mediados de los años ochenta, periodo caracterizado por la agudización del enfrentamiento entre el Estado colombiano y los cárteles de la droga, además, de la lucha contra los grupos insurgentes. En su momento, ambas fueron excusas suficientes para propiciar el control político y armado basado en el estado de sitio permanente y en la “legalidad” de acciones militares aparejadas a la aparición de los grupos paramilitares y de crímenes de lesa humanidad.

En esta época, y como parte de los mencionados enfrentamientos, en la región se presentaron violaciones de derechos humanos materializadas en desplazamiento de familias campesinas, entre las cuales figuraban algunas de las que hacen parte de este caso, que bien tenían una pequeña parcela⁶⁶⁶ o que, sin poseer la tierra, trabajaban para personas terratenientes de la región.

A causa de la persecución de las fuerzas militares a los grupos insurgentes y con la “misión” de acabar con los bastiones guerrilleros, incipientes en algunos lugares o incluso inexistentes, a este campesinado, como ocurrió en tantas otras regiones del país, se le acusó falsamente de colaborar con estos grupos o, por los mismos enfrentamientos, tuvieron que desplazarse a los poblados cercanos. Fueron pocos los que se quedaron, con miedo y con el estigma de ser colaboradores de la guerrilla: “Algunos no se fueron porque no tenían los modos, ni familia, ni na’ [nada]... asustados y todo pero

663 Cada vez con menos precisión, por la variabilidad que se viene presentando en los ciclos, debido a los daños ambientales y los efectos de las represas río arriba.

664 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar**. Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Octubre de 2017.

665 Si bien no es la intencionalidad de este artículo acercarse a una reconstrucción histórica de la zona sur de Bolívar y los diferentes actores armados, políticos y económicos que han intervenido en su devenir, sí es necesario mencionar algunos hechos que permiten entender la situación jurídica actual de la tierra en cuestión. Ver: Proyecto Colombia Nunca Más. **Colombia Nunca Más. Crímenes de Lesa Humanidad en la Zona Quinta**. Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. Bogotá. 2007; Salinas Abdala, Yamile y Juan Manuel Zarama Santacruz (relatores). **Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares**. Informe del Centro de Memoria Histórica CMH. Bogotá. 2012; y, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas CHCV. **Contribución al Entendimiento del Conflicto Armado en Colombia**. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. 2015



se quedaron y por ahí comían lo poco que podían trabajar..."⁶⁶⁷ Para algunas familias de la región, estas ya eran sus segundas historias de desplazamientos forzados, por causa económica y/o armada.

Para quienes se fueron se evidencia entonces daño material y violación del derecho a la tierra y, con este, a los derechos conexos como el del trabajo y el DHANA. Para quienes se quedaron, también hay una violación de derechos, pues a pesar de seguir allí, se rompió la garantía de sus medios de vida, sumado al daño inmaterial por el perjuicio intangible que causa el riesgo latente de ser, de todas formas, desplazados de manera forzada en algún momento.

Por otro lado, y en referencia al fenómeno del narcotráfico, esta región se vio fuertemente controlada, tanto así, que los cárteles no solo contaban con predios estratégicos, como corredores, que hoy mantienen su importancia, sino que también, desarrollaron infraestructuras para el procesamiento y el transporte.

A mediados de los 80, la fuerza aérea bombardeó uno de estos campamentos. De acuerdo con los relatos de la comunidad, el día posterior a dicho bombardeo, llegó la policía y el ejército y quemaron lo que quedó en pie. A las personas de las veredas y poblados cercanos les indicaron, sin ninguna formalidad más allá de la comunicación verbal, y tampoco sin ninguna garantía de seguridad, que podían entrar a trabajar aquellas tierras, pues de acuerdo con las políticas de extinción de dominio, las tierras incautadas y que se relacionan con delitos de narcotráfico, pueden ser para el campesinado.

"A nosotros nos regalaron el zinc y Eternit⁶⁶⁸ y nos dijeron que cogiéramos la tierra, que lo que se le quita al narcotráfico no se le devuelve. La tierra quedó sola y nosotros empezamos a llegar, pero no nos quedamos del todo. Había muchos grupos amados y no sabíamos si la mafia regresaría. Trabajamos la tierra como escondidos... esperando..."⁶⁶⁹

En la segunda mitad de esa década, se presentaron dos ganaderos reclamando derechos sobre esta tierra, pero sin títulos legales. La guerrilla que quedaba en la zona, los obligó a abandonar el predio. Para el año 91, vuelve también uno de los supuestos dueños antiguos⁶⁷⁰, quien inicia con producción ganadera, pero también es sacado por los grupos guerrilleros que permanecían en la zona. Desde el bombardeo y

666 Esta posesión a la que se hace referencia, se basaba en una tenencia consuetudinaria, sin una definición jurídica y legal como tal. Por ello, cuando algunas familias quisieron regresar al cabo de los años, no tenían manera de demostrar que habían estado en aquellas tierras que, muchas veces al volver, encontraron alambradas, con ganado y con señores con supuestos títulos de propiedad.

667 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato tomado del trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Marzo de 2018.

668 Refiriéndose a tejas y plásticos para la construcción de ranchos.

669 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Octubre de 2017.

670 Según el estudio preliminar de títulos realizado, este predio podría ser presuntamente un baldío indebidamente apropiado por particulares ya que nació a la vida jurídica de una sentencia de pertenencia y, conforme a las leyes vigentes, los baldíos no se pueden prescribir. Además, el predio se encuentra en zona de reserva forestal declarada por la ley segunda de 1959 lo que impone algunas restricciones de uso.

hasta el año 92, cuando el predio volvió a quedar solo, las familias del proceso solo iban a trabajar pequeñas parcelas para el autoconsumo y para generar un mínimo excedente, sin habitar allí del todo. “Como para el 92 que vimos que esto había quedado solo otra vez, llegamos de lleno a trabajar la tierra y construir los ranchitos. Desde esa época hasta el año 2006 vivimos y trabajamos tranquilos.”⁶⁷¹

671 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar**. Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Octubre de 2017.
672 Ídem.

Desde el inicio, las familias del caso tuvieron claro que debían generar un proceso organizativo que, de alguna manera, les permitiera protegerse de los actores externos, además de trabajar colectivamente para que todas las personas tuvieran garantizadas condiciones de subsistencia mínimas, aún cuando no contaran con ningún servicio básico de agua o luz y mucho menos, con un título de propiedad. Lo que allí sí sobraba, era un espíritu solidario.

De manera comunitaria y equitativa organizaron las parcelas individuales para las viviendas y establecieron los acuerdos para los predios destinados a la producción, al tiempo que formalizaron espacios de reunión y de recolección de fondos, con la seguridad de que debían ir tejiendo estrategias para que fueran reconocidos como víctimas y tener así alguna base para enfrentar los actores que pudieran seguir interesados en aquella tierra.

En esa época no contaron con ninguna asesoría o acompañamiento, sino que todo lo hacían siguiendo las experiencias que habían escuchado de zonas cercanas, pero sobre todo, con la plena certeza de que aquella debía ser su tierra, pues estos largos sabanales, bañados por humedales y zápales, eran la única promesa de una vida digna, que para este campesinado anfibio se basa en trabajar y vivir en paz: “era estar aquí o salir a morir de hambre...”⁶⁷²

Así pues, su economía respondía y responde a un esquema de producción campesina, cuya base es el cultivo de arroz. De igual forma, las parcelas cuentan con diversos cultivos para el pan coger y árboles frutales, que se complementan con ganadería a pequeña escala para la producción de leche, suero, queso y otros derivados, cría de gallinas, patos, y especies menores. La pesca se desarrolla sobre todo en los playones en la época de verano y es el pescado la principal fuente de proteína animal.



“...aquí tenemos todo para vivir, aquí se vive sabroso... si usted tiene su comidita al día, puede vivir tranquilo...”⁶⁷³

No llega la luz, pero sí la fuerza pública... el abandono absurdo de un Estado cómplice.

Hasta mediados de los 2000, y por casi 15 años, las familias del proceso pudieron vivir de manera aparentemente tranquila, trabajando aquella tierra que les garantizó todo ese tiempo los medios de vida suficientes para asegurar sus necesidades vitales, desarrollando capacidades individuales y colectivas, aún cuando actores relacionados con el paramilitarismo y el narcotráfico ejercieran un control permanente del territorio mediante extorsiones y eventuales crímenes y persecuciones contra la población, con el objetivo de demostrar un poder asentado en parte por la ausencia del Estado, pero en parte también por la complicidad de algunas de sus instituciones.

673 Ídem.

674 Ídem

A mediados de los 2000 empezaría una nueva etapa para las familias, cuyo punto de inflexión fue un proceso penal iniciado en su contra por un privado con intereses sobre la tierra, marcando así, un periodo caracterizado por daños materiales e inmateriales derivados de la situación de inseguridad jurídica sobre la tierra, la estigmatización y la criminalización de la que fueron víctimas.

Por encargo de este nuevo señor de la tierra, llegaron, armados y con alambres, dos hombres que pretendían cercar el predio, meter ganado y sacar la gente, “iban y venían todo el tiempo y nosotros aquí sin tener a dónde ir”⁶⁷⁴. La gente resistió y aún con la vida en juego, allí permanecieron. A estas acciones de hecho se sumaron gestiones a nivel penal, que derivaron en más de tres citaciones a comparecer en la alcaldía local y también en juzgados de ciudades cercanas más grandes.

Representantes del proceso, aún sabiendo del riesgo, se presentaron todas las veces, con la esperanza de encontrar un apoyo en la institucionalidad o por lo menos, conocer, saber y entender quién era esta persona que estuvo ausente y que después de tantos años, recordó que aquella supuestamente era su tierra. El tal hombre que irrumpía en su tranquilidad nunca llegó.

Y por el mismo camino que entraron, aquellas amenazas latentes se apaciguaron, pero ya la comunidad sabía que la tranquilidad vivida hasta ahora no sería la misma y que necesitarían aún más apoyo y organización, por lo cual empezaron a generar algunos contactos con personas del pueblo sensibles a su situación y que de algún modo les apoyaban. Se constituyeron legalmente y empezaron con todos los trámites para ser reconocidos como víctimas del conflicto, esperando apoyo de las entidades correspondientes. Aun con esa esperanza, en aquel momento, también tuvieron la certeza de que algunas oficinas gubernamentales no les serían de apoyo, sino que, por el contrario, estaban a favor de los intereses del privado. Hecho fácilmente demostrable, pues incluso se les negó acceso a información que es de uso público.

Pasarían más de siete años hasta la siguiente acción de hecho, que fue de las más violentas que quedaron instauradas en la memoria colectiva. Un caluroso día de noviembre de la primera mitad de los 2010, llegó una orden de desalojo. ¿Qué era eso? Nada más que la misma amenaza del 2006, salir de la tierra, pero esta vez, firmada en un papel, y los hombres armados que la traían no estaban de civil, sino que portaban uniforme, placa y nombre propio: era la fuerza pública. Además, venían acompañados de la comisaria de familia y la personería del municipio, en el entendido de que su presencia garantizaría los derechos y la protección de las familias, en un trámite que para ellos no era más que desocupar un predio.

Para sorpresa de todas las personas allí presentes y aun con estos garantes, algunas casas fueron tumbadas con motosierra y otras fueron incendiadas.

“Que fue la fuerza pública, no podemos decir que fueron, pero los hombres que prendieron candela a los ranchos llegaron con ellos... entonces, ¿dígame uno qué puede pensar?”⁶⁷⁵

“Venían hombres encapuchados, la policía, la comisaria de familia, el personero, todos, pero nosotros no salimos”⁶⁷⁶

“Desde entonces nos han llegado más citaciones, pero no hemos ido. La policía también ha venido a pedirnos que salgamos, pero nosotros no tenemos a donde ir. Esta es nuestra tierra”⁶⁷⁷

675 Ídem

676 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesina tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Octubre de 2017.

677 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Octubre de 2017.



Se evidencia entonces la presión de testaferros a través de la institucionalidad, así como un uso abusivo de la fuerza pública. De igual forma, y aún cuando no fue la mayoría, algunas familias del proceso sí se fueron, perdiendo sus medios de vida, viendo violentados sus derechos y experimentando ya segundos y terceros procesos de desplazamientos, esta vez no por causa de actores armados sino de nuevo, por un Estado cómplice.

Con todos estos embates, el proceso se ha fortalecido, y la comunidad ha encontrado estrategias para ganar más personas y entidades aliadas quienes ahora les acompañan en esta digna resistencia. Allí siguen y permanecen, a pesar de haber sufrido varios desplazamientos forzados, de estar en una zona de alto impacto del conflicto armado y del narcotráfico, sin contar con vías para sacar sus productos, con los servicios básicos de salud y educación a más de 40 minutos de camino, de ser estigmatizados por otros pobladores cercanos como invasores y de no tener formalizada la tenencia de esa que es su tierra.

El trabajo: nos da el alimento físico, moral y organizativo

“La resistencia civil es lo que nos ha dado resultado”⁶⁷⁸

Y la base de esa resistencia, ha sido el trabajo de tierra y agua. La garantía colectiva del DHANA, es un horizonte de sentido para esta comunidad, siendo un aspecto fundante que define no solo su organización, sino su esquema productivo y de trabajo, característicamente campesino.

Como se señaló, la base de su economía es el cultivo de arroz, el cual se produce para: i) el autoconsumo, procurando los arroces de mejor calidad para las familias y las futuras cosechas; ii) garantizar reservas estratégicas de alimentos, como un elemento recientemente incorporado, gracias a las reflexiones generadas con la comunidad sobre la inminente ocurrencia de situaciones de inestabilidad en las condiciones productivas, derivadas de factores externos naturales y antrópicos⁶⁷⁹, que ponen en riesgo la base de su alimentación y la autonomía de su proceso alimentario⁶⁸⁰; y, iii) para generar ingresos excedentarios, con los cuales se procuran bienes alimentarios básicos que no producen y cubren sus demás necesidades. “Sin arroz la vida no es nada”⁶⁸¹.

678 FIAN Colombia. **Relato oral de Representante legal de una comunidad del Sur de Bolívar.** Espacio de discusión virtual realizado por el equipo de FIAN Colombia. Agosto de 2020.

679 Como ocurrió con los desastres y daños generados por la represa de Hidroituango. En este caso, la comunidad enfrentó cambios inesperados en las corrientes del río y, con estos, inundaciones que perjudicaron el cultivo de arroz. A partir de esta experiencia se fue consolidando la necesidad de contar con dichas reservas estratégicas. Desde el enfoque de trabajo de FIAN Colombia, no se trata solamente de un ejercicio para garantizar acceso en un momento de dificultad, sino que la reflexión política va más allá, pues al tener garantizada una base propia, se puede conservar de una u otra forma cierta autonomía sobre el proceso alimentario, que es lo que se quiere procurar mantener, aún en momentos de extrema dificultad.

680 FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla.** Op. Cit. p: 15

Un rasgo a destacar de esta comunidad es que tiene **disponibilidad y acceso**⁶⁸² a alimentos reales y variados de manera autónoma, derivados de la relación establecida con su medio. Son pocos los productos comprados o traídos de fuera como, por ejemplo, la sal, la pasta, el aceite de cocina y algunas verduras. En general, se registra un consumo muy bajo de PCUs, entre ellos las bebidas azucaradas⁶⁸³ y, por el contrario, cuentan con un importante acervo de preparaciones típicas.

En cuanto al esquema de trabajo, los hombres lideran las faenas relacionadas con el arroz, pero mujeres, adolescentes, niñas y niños también participan en tareas puntuales. Por ejemplo, son las mujeres las encargadas del importante proceso de selección de semillas para las próximas cosechas, lo cual ha redundado en una conservación y mejoramiento natural de los cultivos. Así mismo, son las encargadas de garantizar las reservas familiares. En relación con la pesca, esta sí es una labor adelantada mayoritariamente por personas adultas, donde mujeres y hombres por igual se internan en las ciénagas hasta dos o tres días.

Si bien cada familia tiene asignado un predio para su propia producción, también han adelantado ejercicios de siembra colectivos, cuyos fondos se destinan al proceso organizativo. Por lo general, entre las familias del proceso no se dan esquemas de contratación por jornaleo, pero sí tienen arraigado el trabajo por mano cambiada y en jornadas de mingas, lo cual, entre otras cosas, ha fortalecido la solidaridad y el espíritu de cuerpo. Estas jornadas se convocan para asuntos productivos, pero también cuando una actividad requiere mucho trabajo como, por ejemplo, el sacrificio de ganado o el levantamiento de un rancho.

El trabajo colectivo y solidario es muy importante, pues no solo es funcional a las labores productivas, sino que ha permitido la construcción de normas consuetudinarias que regulan la vida y la presencia en el territorio: “Nosotros no estamos acostumbrados a arreglar aquí con ley, nosotros nos podemos poner de acuerdo, para eso está la comunidad”⁶⁸⁴.

Tal como ocurre en la mayoría de las poblaciones rurales, son las mujeres las encargadas del trabajo de cuidado y del trabajo asociado a la alimentación. Algunas de ellas tienen huertas de pan coger, donde siembran ciertos alimentos básicos para la dieta como ha-

681 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar**. Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de niño campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Mayo de 2019.

682 Entendidos aquí como dos de los componentes del DHANA.

683 Aunque en la comunidad no se da un alto consumo de estos productos, sí se ha podido evidenciar que las niñas y niños reciben bebidas con exceso de azúcar, a través de los programas de alimentación que tienen en las escuelas. FIAN Colombia. **Informe de proyecto y acompañamiento a comunidad del Sur de Bolívar**. Bogotá. Mayo de 2019.

684 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar. Sur de Bolívar**. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Mayo de 2019.



bichuela y pimentón. Así mismo, son las encargadas de la cría de especies menores, con los cuales aportan parte de la proteína. De igual forma, velan porque todas las personas se alimenten, incluso compartiendo de su fogón cuando saben que alguien no tuvo los medios para comer. El reconocimiento y valoración de este trabajo está en proceso dentro de la comunidad, lo cual ha llevado a reflexiones muy importantes y cambios al interior como se verá más adelante.

En lo que respecta a la **adecuabilidad** de los alimentos, es importante señalar que, si bien hay una autonomía fundamental en el proceso alimentario, que permite el respeto y preservación de los conocimientos, las prácticas y las innovaciones de la comunidad, siendo una alimentación respetuosa de sus valores culturales y que los libera de la angustia de padecer hambre, también hay factores estructurales que afectan el alcance efectivo de dicha adecuación.

Como se mencionó, es una comunidad que no tiene acceso ni a agua potable ni a alcantarillado y recién desde el año 2020, cuentan con un precario servicio de luz. El agua se extrae de pozos subterráneos con el uso de motobombas a gasolina. Hay a lo largo del predio unos puntos específicos de extracción del líquido vital, pues no todas las familias cuentan con los recursos para tener la suya propia. El agua obtenida por este medio es la que en su mayoría se destina a la preparación de los alimentos y para el uso personal. Para las demás necesidades, casi todas las familias cuentan con un pozo, en el que naturalmente se recolecta el agua lluvia. Aunque es una zona que cuenta con abundante agua, aún en los periodos más secos del año, su falta de tratamiento sí tiene repercusiones en la salud general de las personas, manifestándose en afecciones digestivas y de la piel.

Otro de los indicadores de este componente del DHANA que se ve afectado, es el que respecta a la adecuada conservación de los alimentos. En efecto, antes la falta de energía eléctrica y, ahora, la falta de aparatos de refrigeración, ha hecho que el consumo de sal sea muy elevado ya que la salazón es una técnica de conservación, principalmente de cárnicos y quesos, siendo un factor de riesgo para la salud⁶⁸⁵ especialmente en lo relacionado con enfermedades cardiovasculares.

En cuanto a la **sostenibilidad**, la comunidad ha venido ganando conciencia sobre los daños ambientales que genera el uso de agro-tóxicos para el cultivo del arroz. Aunque es muy difícil cambiar esta práctica, sí se han venido haciendo ejercicios experimentales en cultivos pequeños, donde se ensaya con abonos y repelentes agro-ecológicos. Por otro lado, el tema del manejo de basuras también se identifica como un gran riesgo de sostenibilidad, frente al cual hay la sensibilidad de iniciar acciones urgentes.

Así mismo, también se ha venido identificando el problema derivado de la quema de terrenos para los cultivos y de la cocina con leña. Esta última, sin duda también afecta la conservación de los bosques pero, sobre todo, está poniendo en riesgo la salud de las mujeres que son quienes están mayoritariamente expuestas. Ambientalmente, la comunidad sí señala la necesidad de hacer frente a la contaminación, principalmente del agua y del aire, para lo cual han identificado y priorizado procesos de formación en estas temáticas: manejo de aguas, basuras, quemas de cultivos y cocinas con menos humo.

Uno de los mayores riesgos ecológicos que enfrenta la región en general y la comunidad en particular, tiene que ver con la creciente presencia de ganado bufalino, el cual ha implicado contaminación del agua, deforestación, erosión, reducción de la diversidad biológica y un uso inadecuado del suelo debido a la compactación. Frente a esta práctica, la comunidad ha sido firme e incluso ha tenido diferencias con vecinos que en algunas ocasiones han querido meter estos animales en ciertas partes del predio, que comunitariamente se han destinado a la conservación: “No queremos búfalos porque la humedad la tenemos acá cerquita. En 3 o 4 años ya no hay barbunas, hicoteas ni ponche, si se meten búfalos... Si queremos aguantar hambre, destruyamos los humedales⁶⁸⁶. Por su relación vital, hay una gran conciencia sobre el agua y la necesidad de su preservación.

En este orden de ideas, frente al tema de la protección, se hace necesario seguir ganando conocimiento sobre el ecosistema para terminar de aprehender su importancia estratégica y con ella, la generación de mecanismos de gobernanza. En este sentido, se han adelantado incipientes ejercicios de monitoreo comunitario de la biodiversidad, donde

685 FIAN Colombia. **Informe de proyecto y acompañamiento a comunidad del Sur de Bolívar.** Op. Cit.

686 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Agosto de 2019.



se han resaltado aspectos claves como, por ejemplo, los derechos de animales y especies en vía de extinción. Esta herramienta va a generar mayor conocimiento de la zona, en aras de diseñar una estrategia que consolide a esta comunidad como guardiana de su territorio, en el entendido de que son parte de la naturaleza y que no están por sobre ella.

Así pues, dimensionar la alimentación como proceso que trasciende el acto de comer, ha permitido que la comunidad reflexione sobre varias cosas, entre otras, su relación con el ambiente y la necesidad de tomar de él lo necesario para que pueda garantizarse la sostenibilidad y sobrevivencia inmediata, pero también de las generaciones futuras. “Trabajar y producir para un futuro de los hijos, porque es el sitio donde vivimos y donde queremos morir”⁶⁸⁷.

Con todos estos elementos, es que se configura la interconexión que justifica las acciones de protección: no solo se trata de tener la tierra, sino de tenerla en condiciones de respeto; es decir, procurando su preservación, porque de allí se toman todos los elementos que garantizan la alimentación y la vida misma. Es algo así como tomar del territorio lo que se necesita para vivir, y en contraprestación, no permitir prácticas que lleven a su agotamiento. Se trata de proteger la naturaleza, para salvaguardar la vida, suya y nuestra.

El reconocimiento de los derechos de las mujeres: se entiende que su garantía es fundamental para sostener el proceso

Con el avance del proceso organizativo, se ha ganado una alta sensibilidad sobre la importancia de profundizar el trabajo acerca de los derechos de las mujeres y su empoderamiento, no solo como un asunto que le atañe a ellas, sino como algo estratégico para la apuesta colectiva, siendo quienes movilizan muchas de las acciones de garantía del DHANA.

Antes, las mujeres estaban relegadas a los espacios privados y la toma de las decisiones era reservada por completo a los hombres. Ahora, también participan activamente de los espacios formativos, públicos y de decisión y los hombres lo han recibido de manera positiva. Aunque pareciera un sinsentido señalar el “buen recibimiento

687 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar. Sur de Bolívar.** Años 2017-2019. Relato de campesina tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Agosto de 2019.

masculino”, pues es un derecho de las mujeres el estar en esos espacios, sabemos que la fuerza de la costumbre en la ruralidad hace que este tipo de cosas tengan mucha resistencia.

688 FIAN Colombia. **Relato oral de Representante legal de una comunidad del Sur de Bolívar.** Op. Cit.

Las reflexiones sobre la igualdad y la equidad se han dado con ambos, lo cual es una ventaja, pues ha permitido que el tema no se trate como un asunto de mujeres, a la vez que se ha logrado valorar más el trabajo de cuidado e, inclusive, se han dado ejercicios hacia un equilibrio en dichas labores y en el reconocimiento de todas las personas como iguales: la voz de mujeres, adolescentes, niñas y niños ahora tiene el mismo peso en los ejercicios comunitarios.

Los hombres ya no son los primeros en recibir el alimento y la mejor porción, sino que ahora, son las niñas y los niños quienes primero se alimentan, tratando de equilibrar lo recibido, de acuerdo con sus necesidades; esto aplica también para las mujeres. Se ha demostrado que la costumbre machista de ser el varón el primero y mejor alimentado, ponía en riesgo de hambre a los demás integrantes de la familia. Esto se ha revertido y aunque puede ser un cambio mínimo, es un pequeño gran logro. Sin embargo, el camino aún es largo, pero por lo menos, ya se echó a andar.

Y aunque la estrategia de trabajar los asuntos de igualdad con mujeres y hombres ha venido dando resultado, también se reconoce la importancia de adelantar un trabajo específico con las mujeres, dado que se presentan necesidades asociadas a situaciones de violencia, que principalmente se relacionan con la discriminación, falta de reconocimiento y machismo. La violencia sexual también ha salido a la luz, pero de manera más tímida, perfilando cuestiones de necesaria atención como los derechos sexuales y reproductivos, sobre todo en las mujeres más jóvenes. Esta es una problemática muy compleja, pues las mujeres inician procesos de gestación siendo aún demasiado jóvenes, o incluso, habiendo acabado apenas de dejar su infancia: “son niñas criando niños”⁶⁸⁸.

Así mismo, se ha valorado muy positivamente el tener un espacio solo de mujeres, pues ello construye lazos de confianza y sororidad; así también, se da un primer paso para el fortalecimiento de la autoestima, con la posibilidad de poner en plenario sentires y pensamientos que algunas veces es difícil situar en la asamblea de la comunidad.



Fotografía por Elsa Amsterdam/ Shutterstock.com

Por último, cabe resaltar que si bien es fundante ese reconocimiento del valor del trabajo de cuidado y lo prioritario que resulta en todo el proceso organizativo, también es vital pensar en estas necesidades específicas de las mujeres, no quedando siempre en último lugar, como suele suceder en lo cotidiano de la vida y en el transcurrir de lo colectivo.

La soberanía alimentaria como estrategia de resistencia territorial

Bien sabido es que el posicionamiento de la SOBAL ha sido el resultado de la movilización de mujeres, hombres, comunidades rurales y urbanas a lo largo y ancho del mundo. No se trata simplemente de una precisión conceptual, sino que guarda en su seno el horizonte que marca el sentido del ser y existir de pueblos que encuentran en lo alimentario una estrategia para proteger y resistir en sus territorios.

La experiencia aquí retratada da cuenta de un proceso que, aún sin saberlo en sus inicios, apuntaba a una soberanía territorial. Antes, con la motivación de tener una tierra donde sobrevivir; ahora, con la plena convicción de que esa debe ser una vida que garantice condiciones de dignidad para las personas, pero también para el entorno.

En 2018, con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales⁶⁸⁹, las luchas campesinas lograron otro hito histórico y la SOBAL encontró una vía de respaldo normativo internacional, que se constituye en una herramienta más de argumentación jurídica. Por ello, y aún cuando el Estado colombiano se abstuvo de votar a favor, es clave que estos aspectos sean comprendidos por la comunidad, pues sirven como parte de los acervos necesarios para las acciones de incidencia y exigibilidad social, organizativa, política y jurídica⁶⁹⁰.

A continuación, en el cuadro No. 16 y con base en la Declaración de Nyéléni de La Vía Campesina⁶⁹¹, se agruparán elementos claves de los ya narrados que permiten entender cómo la SOBAL se ha ido construyendo en esta comunidad como una estrategia de resistencia territorial.

 **Cuadro 16.** Aspectos de la definición de la SOBAL y la situación de la comunidad en relación a su alcance ⁶⁹²

Aspectos de la definición de la SOBAL	Situación de la comunidad en relación con su alcance
Es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica...	<p>De la gran variedad alimentaria con la que gozan por su estratégica ubicación geográfica, la comunidad tiene garantizado el acceso a alimentos que cumplen con estas características.</p> <p>Más del 90% de los alimentos que cubren su dieta básica, son producidos de forma sostenible, pues se aprovechan los ciclos naturales de cosecha de las frutas, verduras y de crianza de los animales.</p> <p>Sin embargo, las técnicas de producción de arroz sí generan un gran cuestionamiento frente al tema ecológico; no obstante, ya se están adelantado ejercicios de reflexión y de parcelas demostrativas con miras a cambiar esta situación, aunque por supuesto es un camino de largo aliento.</p>

689 ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.** Op. Cit. .

690 FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla.** Op. Cit. p: 31.

691 La Vía Campesina. **Declaración de Nyéléni.** Op. Cit. Énfasis nuestros.

692 Cuadro de elaboración propia.



Aspectos de la definición de la SOBAL	Situación de la comunidad en relación con su alcance
<p>Derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas...</p>	<p>Con el esquema de trabajo y la relación con el medio que han establecido, sumado al aislamiento de los centros poblados, la comunidad ha podido decidir de manera autónoma sobre su proceso alimentario.</p> <p>Aún así y como ya se señaló, hay aspectos estructurales como la presencia de actores armados que irrumpen en partes claves del proceso como, por ejemplo, en la distribución (dado que se tiene que pagar una “vacuna” por cada bulto de arroz movilizado) o en la consecución (también pago extorsivo o en especie, cada vez que se sacrifica un animal mayor para consumo humano).</p> <p>Así mismo, en lo que respecta al aprovechamiento biológico en el proceso, la falta de servicios básicos hace que se presenten situaciones de daño a la salud.</p> <p>Por su parte, en cuanto a las políticas se refiere, el abandono estatal, la falta de integración a las dinámicas políticas regionales y también la incipiente capacidad aún para incidir en este aspecto, hace que la comunidad no tenga injerencia alguna sobre las políticas alimentarias, más allá de haber sido beneficiados con algunas ayudas en proyectos productivos. Se ha intentado que la comunidad participe en algunos espacios de construcción de política, pero por la lejanía y falta de conectividad, no se ha concretado este empeño.</p> <p>El tema de las políticas alimentarias se identifica como un gran riesgo, pues, por lo estratégica que es esta ecorregión en términos de bienes naturales, ya se vienen presentando algunas iniciativas productivas que responden a intereses de mercado y de empresa y que ponen en peligro de vulneración a la comunidad, no solo por desplazamiento económico y armado, sino por detrimento de sus medios de vida.</p>
<p>Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones...</p>	<p>Aun con los riesgos latentes señalados en el aspecto anterior, este ha sido un precepto básico para la comunidad: pensar en la garantía de estabilidad para las generaciones futuras.</p>
<p>Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales...</p>	<p>Este es un caso emblemático, como hay muchos otros, de territorios y sistemas productivos gestionados desde y para la comunidad. Empero, las presiones externas siguen siendo más fuertes, y la imposición de un régimen alimentario que vaya en contravía de sus intereses es la tendencia que ensombrece a la región.</p> <p>Con todo, el proceso organizativo sigue siendo una garantía para enfrentar estos embates y brinda tan siquiera un poco más de seguridad, que si no contarán con ningún tipo de organización.</p>
<p>Da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional...</p>	<p>Desde un análisis micro, efectivamente se alcanza un pequeño esquema de economía local, marcada no solo por las transacciones monetarias (que se dan sobre todo con actores externos), sino por el intercambio de bienes y servicios con otros esquemas como la contraprestación solidaria y el trueque. Obviamente, al trascender las fronteras de su inmediata realidad, el control y poder en el mercado es prácticamente nulo.</p>

Aspectos de la definición de la SOBAL	Situación de la comunidad en relación con su alcance
<p>Coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica...</p>	<p>El tema de la sostenibilidad es un horizonte de trabajo incorporado de manera relativamente reciente en este proceso, apuntando a acciones sistemáticas que lo viabilicen y que permitan apuntar las estrategias de defensa no solo medioambiental, sino a posibles ataques de terceros interesados.</p>
<p>Promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición...</p>	<p>Este es un aspecto débil del proceso, pues en realidad, más allá de controlar su propio consumo, pierden todo poder en el circuito alimentario, una vez venden y entregan su producto, el que muchas veces, tampoco es bien pago.</p>
<p>Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos...</p>	<p>La inseguridad jurídica sobre esta tierra es el riesgo más alto que tiene la comunidad, y a partir de allí se detonan otras problemáticas asociadas a la violencia armada, económica e institucional.</p> <p>Pese a ello y como parte de las estrategias de permanencia, la gestión del territorio, de las aguas, de las semillas, del ganado y de la biodiversidad está en sus manos y trabajan para que su presencia en aquella tierra les permita vivir y preservarla.</p>
<p>La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.</p>	<p>Como se pudo evidenciar, la centralidad de la alimentación y el reconocimiento de su valor más allá del acto de comer, ha permitido visibilizar el aporte de todas las personas integrantes de la comunidad, avanzando hacia esquemas de trabajo productivo y del cuidado un poco más equitativo. Aún falta mucho pero se avanza.</p>



Valga aclarar que, siguiendo la propuesta de FIAN Colombia respecto a las escalas de realización social del DHANA⁶⁹³, los postulados de la SOBAL denotan

“el derecho a controlar el proceso alimentario en una relación entre lo nacional y lo internacional/transnacional; es decir, entre lo que se decide al respecto como colectivo nacional, frente a los intereses de otros Estados o agentes económicos de origen extrafronterizo”⁶⁹⁴.

Esta consideración no implica que metodológicamente el análisis de la SOBAL no pueda aplicarse a territorios específicos, pues, aún sin dar cuenta amplia de esta relación entre lo nacional y lo internacional/transnacional, y siguiendo esta propuesta de las escalas, la expresión territorial de la SOBAL se materializa en las Autonomías Alimentarias, entendidas como:

“El derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras [...] se trata no sólo del derecho de mantener, controlar y decidir sobre su proceso alimentario frente a lo internacional/transnacional, sino incluso respecto a agentes económicos, políticos y mediáticos de su mismo país que podrían apelar abusivamente al principio de Soberanía e “interés nacional”, para vulnerar los modos de vida y el derecho a la alimentación de las pequeñas comunidades”⁶⁹⁵.

Entonces, la idea de las **Autonomías** surge para reforzar la **Soberanía**, pues desde la comprensión de la complejidad del proceso alimentario, éste tendría que ser definido por cada comunidad. Por ello, desde las autonomías se refuerza el derecho de los pueblos a preservar y defender su propio proceso alimentario, y al ser definido por cada pueblo, no hay una sola, sino muchas autonomías.

La identificación de todos estos aspectos es útil para la comunidad, no solo con el objetivo de valorar el camino recorrido, sino también en aras de poder identificar esas acciones relevantes que seguirán fortaleciendo su proceso y, con este, la garantía de su permanencia en el territorio.

693 Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del Derecho a la Alimentación**. En: FIAN Colombia. Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia. Op. Cit. p. 32.

694 Ídem.

695 Ídem.

Consideración final a manera de conclusión

Cuando las semillas, la honra a los muertos y la esperanza están en los mismos sabanales

Aunque este caso tiene nombre y personas propias, bien podría trasladarse a muchos otros rincones del país. Compartir estas experiencias no solo permite visibilizar situaciones que causan profunda indignación, sino que deben ser un detonante para la acción, reconociendo que son muchas las personas que han sido víctimas del conflicto y del abandono del Estado. No obstante, no es la tristeza la que marca el rumbo de sus vidas, ya que esas mismas personas también han encontrado las maneras de compartir la mesa, la risa, el canto y la lucha.

*“Somos 9 poetas y componemos con amor,
En la Asociación defendemos, el derecho a la alimentación”⁶⁹⁶*

A pesar del contexto adverso, es su decisión y amor a la tierra y el agua la que mantiene a esta comunidad allí arraigada; sus semillas y sus muertos están sembrados en estos largos sabanales.

696 FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019. Verso compuesto por campesino de la comunidad. Relato de campesino tomado en trabajo de campo realizado por el equipo de FIAN Colombia. Agosto de 2019.



Fotografía por FIAN Colombia



REFERENCIAS

- Agronet. **Total crédito agropecuario por producto.** Bogotá.
- Aguirre, Patricia. **Una historia social de la comida.** En: Revista Latinoamericana de Estudios Rurales. s/c. 2017.
- Álvarez, Andrés et al. **El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política.** Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Latinoamérica. Bogotá. Mayo 2020. Disponible en: https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/el-coronavirus-en-colombia--vulnerabilidad-y-opciones-de-politic.html
- Álvarez, Isabel y Paola Romero **¿Nutrición digitalizada o malnutrición personalizada?** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2018. Cuando la alimentación se hace inmaterial: afrontar la era digital. LokayDRUCK. Alemania. 2018.
- Álvarez, Isabel. **La construcción de nuevos sistemas agroalimentarios. Luchas y retos.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2017. Vencer la crisis alimentaria mundial. LokayDRUCK. Alemania. 2017.
- Andrews, Donna; Smith, Kiah y M. Alejandra Morena. **Enfurecidas: las mujeres y la naturaleza.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2019. El Poder de las Mujeres en la lucha por la soberanía alimentaria. LokayDRUCK. Alemania. 2019. Disponible en: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rftn-watch11-2019_esp_b.pdf
- Arias Maldonado, Manuel. **Antropoceno. La política en la era humana.** Taurus. Bogotá. 2018.
- Ariès, Paul. **Une histoire politique de l'alimentation : Du paléolithique à nos jours.** Paris. Max Milo. 2016.
- Asociación ambiente y Sociedad. **Sistema de alertas tempranas por megaproyectos en áreas prioritarias de conservación en Colombia.** Global Forest Watch.
- Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo. **Recomendaciones de la Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo para el manejo de la obesidad.** 2019. Disponible en: http://www.endocrino.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Recomendaciones-ACE_Obesidad-final-contenidodinamico.pdf
- Atlas de Justicia Ambiental.**
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. **Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo.** Banco Mundial. Washington D.C. 2018. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Bar-On, Yinon M.; Phillips, Rob y Ron Milo. **The Biomass Distribution on Earth.** En: Proceedings of the National Academy of Sciences. 2018. 115 (25).
- Berry, Albert. **Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI.** Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2017.
- Bojorquez-Chapela, Ietza et al. **Health Policies for International Migrants: A Comparison between Mexico and Colombia.** En: Health Policy OPEN. 2020. No. 1. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.hpopen.2020.100003>.
- Bollier, David (conferencia). **The Commons as a New/Old Paradigm of Governance, Policy, and Political Action.** 2012.
- Bollier, David. **Think Like a Commoner. A Short Introduction to the Life of the Commons.** New Society Publishers. 2014.

- Blu Radio. **Red PaPaz critica donaciones de alimentos altos en azúcar y grasas saturadas en pandemia.** Entrevista radial. Julio 22 de 2020. Disponible en: <https://www.bluradio.com/salud/red-papaz-critica-donaciones-de-alimentos-altos-en-azucar-y-grasas-saturadas-en-pandemia-259453-ie3509872>
- Bonder, Revi. **Patterns of Overeating that Characterize Addictive Tendencies Towards Palatable Foods.** Thesis of Master of Science, York University, Toronto. 2018.
- Brown, Wendy. **El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo.** Malpaso Ediciones. Barcelona. 2016.
- Butler, Judith. **Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea.** PAIDÓS. 2017.
- Cabnal, Lorena. **Feminismos diversos: el feminismo comunitario. Asociación para la cooperación del Sur.** 2010.
- Cancillería de Colombia. **Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos ha atendido 38 personas desde su apertura.** Bogotá. Febrero 5 de 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/centro-atencion-transitoria-migrantes-venezolanos-ha-atendido-38-personas-su-apertura>
- Carlos Roberto Murgas Guerrero: **más de 40 años dominando la palma de aceite.** En: Verdad Abierta. 2018. Disponible en: https://duckduckgo.com/?q=el+zar+de+la+palma&k7=eceee6&k9=083bf5&ka=e&kaa=cd2e13&kad=es_CO&kae=c&kaj=m&kak=1&kax=1&kj=9f5ddb&kl=-co-es&kn=1&ks=n&kt=e&ku=1&kx=10904a&kz=-1&ky=e08e31&atb=v104-4_&ia=web
- Carvajal Castro, Carolina y Juan Carlos Morales González. **Sin tierra, sin alimento y con el espejismo del agua represada: Violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en el caso del Proyecto Hidroeléctrico “El Quimbo”.** FIAN Colombia. Bogotá. 2020. Informe de Consultoría. Sin publicar.
- Carreño Blanco, Luz Helena. **El empoderamiento de los movimientos sociales: alternativa de garantía de los derechos humanos frente a la ciudadanía como identidad política individualista y excluyente al servicio del neoliberalismo.** En: Derecho y Realidad. Vol. 14. No. 27. Enero - junio de 2016.
- Castrillón, Fernando. **Ayuda alimentaria en comunidades indígenas de Colombia.** En: Revista Semillas. Experiencias locales de soberanía alimentaria en medio del conflicto armado. Bogotá. Junio de 2005. Disponible en: <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d-620f7f60/revista-semillas-24-25.pdf>
- CDESC. **Observación General No 12. El derecho a una alimentación adecuada.** Ginebra. 1999.
- CDESC. **Observación General No. 15. El derecho al agua.** Ginebra. 2002.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. **Basta ya! Memorias de guerra y dignidad.** Bogotá. 2013.
- CEPAL-FAO. **Informe COVID-19. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.** Junio 16 de 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf



CEPAL y Organización Internacional del Trabajo.

Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19) Santiago de Chile. Mayo de 2020. No. 22.

CISAN. **Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.**

Bogotá. Versión de diciembre de 2020. sin publicar.

Colmenares Faccini, Rafael. **El agua: crisis y privatización.**

En: Revista Semillas. Bogotá. Diciembre de 2005.

Colombia. Aguas residuales, mayor contaminante de fuentes hídricas. En: Blog del Agua. Actualidad del ciclo integral del agua. Octubre de 2012.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas CHCV.

Contribución al Entendimiento del Conflicto Armado en Colombia. Ediciones Desde Abajo.

Bogotá. 2015

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana.

Bogotá. 2014.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial – FAO.

Directrices Voluntarias del CSA sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición. CFS 2021/47/7 Roma. 2021.

Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar

el Pacto Mundial para la Migración Segura

Ordenada y Regular. **Pacto Mundial para una**

migración segura, ordenada y regular. IOM-ONU.

Marrakech. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ilm.2019.6>.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. **Declaración y Programa de Acción de Viena.** Viena. 1993.

Congreso de la República. **Gaceta del Congreso.**

Proyecto de Ley 171 de 2020 Senado. Bogotá.

Año XXIX. No. 616. Julio 31 de 2020.

Congreso de Colombia. **Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.** Bogotá. 2011. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681462>.

Congreso de la República. **Ley 2046. Por la cual se establecen los mecanismos para promover la participación de pequeños productores agropecuarios locales y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.** Bogotá. Agosto 6 de 2020.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. **Acuerdo 021 de 2019: “Por medio del cual se faculta al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias para que adopte la política pública cuyo objeto es establecer los lineamientos para promover entornos escolares alimentarios saludables desde un enfoque de realización del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (DHANA) de niñas, niños y adolescentes (NNA)”.** Cartagena. 2019.

Consejo de Derechos Humanos. **Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.** Febrero 26 de 2020.

Contraloría General de la República. **Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia.** Bogotá. 2015.

Corte Constitucional. **Auto 387.** Bogotá. 2019. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>

Corte Constitucional. **Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.** Bogotá. 2017.

- Corte Constitucional. **Sentencia T-236, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.** Bogotá. 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>
- Corte Constitucional. **Sentencia T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.** Bogotá. 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia del 6 de febrero de 2020.**
- Corte Suprema de Justicia. **Sentencia. SP9225-2014.** Bogotá. 2014.
- Corte Suprema de Justicia. **STP2028-2018. Radicación No. 96414. Patricia Salazar Cuéllar. Magistrada ponente.** Bogotá. 2018. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/02/Fallo-Corte-Suprema-Tutela-Campesinado.pdf>
- Cúcuta abre primer Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos.** En: El Estímulo. Cúcuta. Febrero 4 de 2018. Disponible en: <https://elestimulo.com/cucuta-abre-primer-centro-de-atencion-transitoria-para-migrantes-venezolanos/>
- Chaves Restrepo, Mario. **Nutresa donará 200.000 mercados a familias vulnerables de 18 ciudades del país.** En: Diario La República. Edición digital. Abril 6 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/grupo-nutresa-donara-200000-mercados-para-familias-vulnerables-de-18-ciudades-del-pais-2988529>
- DADIS. **Encuesta de sobrepeso y obesidad.** Cartagena. 2016. Datos presentados por el DADIS en el marco del “Encuentro Regional para la incidencia pública sobre el Derecho a la Alimentación y la prevención de la obesidad en niños, niñas y adolescentes”, adelantado en la ciudad de Cartagena de Indias el 29 de mayo de 2018.
- DANE. **Boletín Mensual: Abastecimiento de Alimentos.** Abril 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/bol_abas_abr20.pdf
- DANE. **Boletín Técnico. Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC).** Bogotá. 2017. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_CPEC_2017_prov.pdf
- DANE. **Boletín Técnico de Educación Formal (EDUC).** Bogotá. 2020.
- DANE. **Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Enero 2021.** Bogotá. 2021.
- DANE. **Boletín Técnico. Matriz de trabajo ampliada 2016-2019 provisional.** Bogotá. 2020.
- DANE. **Boletín técnico Pobreza monetaria y multi-dimensional en Colombia. 3 de mayo de 2019.** Bogotá. 2019. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17_v2.pdf
- DANE. **Boletín Tercer Censo Nacional Agropecuario.** Bogotá. 2015.
- DANE. **Caracterización de la población campesina en Colombia Encuesta de Cultura Política 2019. Bogotá. Marzo de 2020.** Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf
- DANE. **Censo Nacional Agropecuario 2014.** Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014#1>
- DANE. **Censo Nacional de población y vivienda 2018.** Bogotá.
- DANE. **Censo Nacional de población y vivienda. Grupos étnicos información técnica. 2018.** Bogotá.
- DANE. **Censo Nacional de población y vivienda. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2018.** Bogotá.



- DANE. **Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2019. Resultados – identificación subjetiva de la población campesina.** Bogotá. Julio 2020.
- DANE. **Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021. Resultados septiembre-diciembre 2020.** Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- DANE. **Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral: Información mayo 2020.** Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE. **Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal – Indicadores.**
- DANE. **Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018.** s/c. 2019.
- DANE. **Resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014.** Bogotá. 2014. Tomo 2.
- DANE. **Tercer Censo Nacional Agropecuario. Séptima entrega de resultados 2014.** Bogotá.
- De Schutter, Olivier. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food.** United Nations. Human Rights Council. Twenty-fifth session. Agenda item 3. Enero 24 de 2014.
- Debauche, Alice y Françoise Verges. **Pour un féminisme décolonial. Paris. La Fabrique. En: Population. 2020/2. Vol. 75.** Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-population-2020-2-page-445.htm>
- Descola, Philippe (entrevista). **La nature, ça n'existe pas.** En: Reporterre le quotidien de l'écologie. s/f.
- Disminución de horas de trabajo es la principal causa en caída de ingresos.** En: Revista Dinero. Edición digital. Julio 2 de 2020. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/coronavirus-y-economia-cual-es-la-principal-causa-de-caida-de-ingresos/291313>
- DNP. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.** Bogotá. 2019.
- DNP. **CONPES 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).** Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 1996. 2007. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/conpes_113_de_2008.pdf
- DNP. **CONPES 2847. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005.** Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 1996. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2847_1996.htm
- DNP. **CONPES 3603. Política Integral Migratoria.** Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2009. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3603.pdf>.
- DNP. **CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.** Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/documento-conpes-estrategia-atencion-migracion-venezuela>.
- DNP. **Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN – que permita identificar la capacidad institucional de las entidades a cargo de su formulación e implementación, a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 113 de 2008- DNP 509 de 2014. Producto 4 informe de resultados de la evaluación.** Bogotá. 2015.

- DNP. **Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Anexo B.** Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá. 2018. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- DNP. **Misión para la transformación del campo.** Bogotá. 2015.
- DNP. **Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.** Bogotá.
- DNP. **Plan Plurianual de Inversiones.** Bogotá. 2019
- DNP. **Seguimiento a Proyectos de Inversión.**
- Defensoría del Pueblo. **Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos.** Imprenta Nacional. Bogotá. 2012.
- Defensoría del Pueblo. **Primer informe del Derecho Humano a la Alimentación.** Imprenta Nacional. Bogotá. 2012.
- Delgado Salazar, Ricardo. **Análisis de los marcos de acción colectiva en organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y trabajadores.** Tesis de Doctorado. Programa Ciencias sociales, niñez y juventud. Universidad de Manizales - CINDE. Manizales. 2005.
- Duque, Iván. **Colombia está comprometida con los refugiados venezolanos, pero no podemos hacerlo solos.** En: The Washington Post. Edición digital Washington. Marzo 1 de 2020. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/03/01/ivan-duque-colombia-esta-comprometida-con-los-refugiados-venezolanos-pero-no-podemos-hacerlo-solos/>.
- Durand, Francisco. **Cuando el poder corporativo captura el Estado. Lobbys, puerta giratoria y paquetazo ambiental en Perú.** OXFAM. Lima. 2016.
- El fallo judicial que podría cambiar la lucha contra el cambio climático.** En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 2 de 2020
- Embajada de Estados Unidos en Colombia. **Misión SFAB viene a Colombia.** Disponible en: <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia>
- Entienda por qué la ONU habla de masacres y no de homicidios colectivos.** En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 25 de 2020.
- Espinosa-Miñoso, Yuderkys. **Una crítica decolonial a la epistemología feminista crítica.** En: El Cotidiano. abril 2014. vol. 184.
- ETC Group. **Putting the Cartel before the Horse...and Farm, Seeds, Soil, Peasants, etc. Who Will Control Agricultural Inputs 2013?.** Septiembre de 2013.
- Fajardo, Darío. **Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010).** Tesis (doctorado). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2018.
- Fajardo, Darío. **Territorios de la agricultura colombiana.** Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2009.
- Fakhri, Michael. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri.** Consejo de Derechos Humanos 46º período de sesiones. Febrero 22 a marzo 19 de 2021.
- FAO e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. **Presentación Hoja de balance de alimentos.** 2013.
- FAO et al. **Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia.** Bogotá. 2017.
- FAO et al. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía.** FAO. Roma. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>
- FAO et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets.** FAO. Rome. 2020.



- FAO et al. **Status of the World's Soil Resources 2015. Technical Summary.** Rome. 2015.
- FAO y DPS. **Comida, territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos.** Bogotá. 2015.
- FAO. **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Roma. 2005.
- FAO. **Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Roma. 2012.
- FAO. **El derecho a la alimentación adecuada.** Nueva York. 2010. Folleto informativo N° 34.
- FAO. **El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo. 2019. Resumen.** s/c.
- FAO. **La alimentación y la agricultura: acciones para impulsar el programa de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Roma. 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i7454s/i7454s.pdf>
- FAO. **Key facts and findings. By the numbers; GHG emissions by livestock.** s/f.
- FAO. **Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentario y agrícolas sostenibles.** Roma. 2018.
- FAO. **Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.** Roma. 1996.
- Fals Borda, Orlando. **Historia doble de la Costa: Tomo 1. Mompo y Loba.** Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1979
- Feed the Truth. **Draining The Big Food Swamp.** Washington. Febrero de 2021. Disponible en: https://feedthetruth.org/wp-content/uploads/sites/91/FeedtheTruth_WhitePaper_210224_Final.pdf
- Fernández-Nino, Julián Alfredo e Ietza Bojorquez-Chapela **Migration of Venezuelans to Colombia.** En: The Lancet . UK. 2018. 392 (10152). Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31828-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31828-2).
- Ferrer, Dilian y Manuel Suzzarini. **La ciudadanía restringida y la igualdad ausente durante el proceso de construcción de la nación venezolana (siglo XIX).** En: Revista de Artes y Humanidades UNICA. Universidad Católica Cecilio Acosta. 2007. Año 8. No 18, Enero-abril.
- FIAN Colombia. **Informe de proyecto y acompañamiento a comunidad del Sur de Bolívar.** Bogotá. Mayo 2019.
- FIAN Colombia. **La exigibilidad del derecho humano a la alimentación. Qué es y cómo hacerla.** Editorial Gente Nueva. Bogotá. 2015.
- FIAN Colombia. **Relato oral de Representante legal de una comunidad del Sur de Bolívar.** Espacio de discusión virtual realizado por el equipo de FIAN Colombia. Agosto, 2020.
- FIAN Colombia. **Relatos orales de una comunidad del Sur de Bolívar.** Sur de Bolívar. Años 2017-2019.
- FIAN Internacional. **El Derecho a la Alimentación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.** Nota informativa. Heidelberg. 2015.
- FIAN Internacional. **Impacto del COVID-19 en el derecho humano a la alimentación y nutrición. Informe preliminar de seguimiento.** Heidelberg. Abril 2020.
- FIAN Internacional. **Las OSC exigen una cumbre democrática. Cientos de ONGs manifiestan su preocupación por el rol que el Foro Económico Mundial jugará en la Cumbre Mundial sobre Sistemas de Alimentación de 2021.** Febrero 10 de 2020. En: <https://www.fian.org/es/noticia/articulo/las-osc-exigen-una-cumbre-democratica-2276>

- FIAN Internacional. **Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.** Heidelberg. 2007.
- Filardi, Marcos Ezequiel y Stefano Prato. **Reclamar el futuro de la alimentación: cuestionando la desmaterialización de los sistemas alimentarios.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2018. Cuando la alimentación se hace inmaterial: afrontar la era digital. LokayDRUCK. Alemania. 2018.
- FINAGRO. **Manual de servicios FINAGRO.**
- Fiszbein, Ariel et al. **Transferencias monetarias condicionadas Reducción de la pobreza actual y futura. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo.** The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.. Colombia. 2009. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0SPAN1h0Transferencias10Spanish.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Forero Aguirre, Andrea. **El dramático mapa de la desnutrición infantil.** En: El Tiempo. Edición digital. Bogotá. Julio 19 de 2014. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14272676>
- Forero, Jaime. **El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad.** Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2010
- Forero, Lyda Fernanda y Martín Drago. **Ante la crisis climática, los pueblos tienen las soluciones. En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2017. Vencer la crisis alimentaria mundial.** Lokay-DRUCK. Alemania. 2017.
- Forst, Michel. **Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos acerca de su visita a Colombia.** Consejo de Derechos Humanos. 43er. Período de sesiones. A/HRC/43/51/Add.1. Año 2020.
- Fundación Conservación y Desarrollo. **Reporte FCDS Deforestación Amazonía colombiana 2020.** 2020
- Fundación Juan Vives Suría. **Derechos humanos: historia y conceptos básicos.** Serie Derechos Humanos no. 1. Fundación Editorial El perro y la rana. Caracas. 2010.
- Fyfe, Daniel et al. **State of the right to food and nutrition report.** Global Network for the Right to Food and Nutrition. 2020.
- Gandini, Luciana, Prieto Rosas, Victoria y Fernando Lozano-Ascencio. **Nuevas Movilidades En América Latina: La migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región.** En: Cuadernos geográficos No. 59. 2020. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i3.9294>.
- Garduño, Mónica. **Este sábado la Tierra agotó sus recursos naturales destinados para 2020.** En: Forbes. Agosto 22 de 2020. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/hoy-la-tierra-agoto-sus-recursos-naturales-destinados-para-2020/>
- Gemenne, François y Agathe Cavicchioli. **Migrations et environnement: prévisions, enjeux, gouvernance.** En: Regards croisés sur l'économie. Paris. 2010. No. 8 (2).
- GIFMM Colombia. **Evaluación Conjunta de Necesidades ante COVID-19, Diciembre 2020.** Bogotá. Enero 13 de 2021.
- GIFMM Nacional. **Reporte situacional sectorial: seguridad alimentaria y nutrición.** Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos. Enero - Junio 2020. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/78577>.



GIFMM Nacional. **Tablero: seguridad alimentaria y nutrición (SAN) Enero - Junio 2020.** Grupo

Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.

2020. Disponible en: https://data2.unhcr.org/images/documents/big_c3f958fd9c535a1e41c-19d60be197e150dd00135.jpg

Gioia, Paula. **Más colores. La diversidad de género en el sistema alimentario.** En: FIAN Internacional et

al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2019. El Poder de las Mujeres en la lucha por la soberanía alimentaria. Op. Cit.

Global Witness. **Defending Tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders.** 2020.

Gobierno de Colombia. **Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".**

Bogotá. Mayo 25 de 2019. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=93970

Gobierno de Colombia. **Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados. Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento.** Bogotá.

Agosto de 2019. Disponible en: <https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6e91963a-224c-46b6-8cb9-fd5f4b606f2f>

Gobierno Nacional de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.** La Habana. Noviembre 24 de 2016.

Gómez-Benito, Cristóbal y Carmen Lozano. **¿Consumidores o ciudadanos? Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía alimentaria.** En: Panorama Social. 2014. No 19. Primer semestre.

Gómez, Luis Fernando, et al. **Relevancia de las acciones políticas dirigidas a garantizar una alimentación saludable y suficiente en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.** Mayo 9 de 2020.

Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/341272577_Relevancia_de_las_acciones_politicas_dirigidas_a_garantizar_una_alimentacion_saludable_y_suficiente_en_el_contexto_de_la_actual_pandemia_de_COVID-19

González Bell. José. **Avianca donó más de 50.000 unidades de alimentos a comunidades**

vulnerables. En: Diario La República. Edición digital. Abril 20 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/avianca-dono-mas-de-50000-unidades-de-alimentos-a-comunidades-vulnerables-2994981#:~:text=Avianca%20don%C3%B3%20m%C3%A1s%20de%2050.000%20unidades%20de%20alimentos%20a%20comunidades%20vulnerables,-lunes%2C%2020%20de&text=Avianca%20inform%C3%B3%20que%20ha%20entregado,en%20seis%20pa%C3%ADses%20de%20Latinoam%C3%A9rica>

Graciele Seibert, Iridiane. **Feminismo campesino y popular - Una propuesta de las campesinas para el mundo.** Vía Campesina. Marzo 13 de 2018. En: <https://viacampesina.org/es/feminismo-campesino-y-popular-una-propuesta-de-las-campesinas-para-el-mundo/>

Greenpeace. **Páramos en peligro. El caso de la minería de carbón en Pisba.** s/c. 2013.

Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETGroup). **Quién alimenta al mundo.** En: Revista Biodiversidad. 2010. Disponible en: <http://www.etcgroup.org/>

Grupo de Alto Nivel de Expertos. **La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria.** FAO. Roma. 2017

- Gualdrón, Mylena. **Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: Análisis del Derecho a la Alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz.** Trabajo de Tesis para la Maestría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2017.
- Gudynas, Eduardo. **Diez Tesis Urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual.** En: Extractivismo, política y sociedad. CAAP y CLAES. Quito. 2009.
- Haraway, Donna. **Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza. Feminismos.** 1991. Disponible en: <https://archive.org/details/ciencia-cyborgsmujeres/mode/2up>
- Hardin, Garrett. **The Tragedy of the Commons.** En: Science. 1968. 162 (3859).
- Hawkes, Corinna et al. **Smart food policies for obesity prevention.** The Lancet. UK. Volumen 385, 2015.
- Hernández, Camilo. **Las claves: los 11 alcaldes que ha tenido Cartagena en 10 años.** En: El Tiempo, edición digital. Bogotá. Septiembre 19 de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/los-11-alcaldes-en-6-anos-que-ha-tenido-cartagena-270320>
- Hernández, María Lucía. **Narrativas ambiguas detrás del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal.** Universidad de los Andes. Bogotá. s/f
- Hess, Charlotte. **Mapping the New Commons.** SSRN Electronic Journal. 2008.
- Holt-Giménez, Eric y Raj Patel. **¡Rebeliones alimentarias! La crisis y el hambre por la justicia.** Universidad Autónoma de Zacatecas - Miguel Ángel Porrúa. 2012.
- Horel, Stéphane. **Lobbytomie. Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie.** Éditions La Découverte. Paris. 2018.
- Human Rights Committee. **General comment No. 36. Article 6: right to life.** 2019.
- Ibrahim, Hagar y Erin Carey. **Evaluación de seguridad alimentaria en emergencias (ESAE) para población migrante de Venezuela y hogares de acogida en departamentos fronterizos.** Programa Mundial de Alimentos. Bogotá. 2020.
- INDEPAZ. **Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el Acuerdo de Paz al posconflicto.** Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales et al. **Estudio Nacional del Agua 2018.** Bogotá. 2019.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales et al. **Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la CMNUCC 2017. Resumen ejecutivo.** Bogotá. 2015.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Universidad Externado de Colombia. **Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia (ENSANI) 2012-2014.** Bogotá. 2014. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/publicaciones/estudio-nacional-de-la-situacion-alimentaria-y-nutricional-de-los-pueblos-indigenas-de>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2005.** Bogotá, 2005. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/libro_2005.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar et al. **Resumen ejecutivo Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010.** Bogotá. 2010. Disponible en: https://www.javeriana.edu.co/documents/245769/3025871/Resumen_Ejecutivo_ENSIN_2010.pdf/160e9856-006d-4a60-9da3-d71606703609
- Instituto Humboldt. **Biodiversidad colombiana: números para tener en cuenta.** 2019.



- Instituto Humboldt. **Especies endémicas, áreas protegidas y deforestación Biodiversidad 2018.**
- International Organization for Migration. **World Migration Report 2020. IOM-UN Migrations.** Ginebra. 2019. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- INVIMA. **Respuesta del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos a la queja de Red PaPaz por la campaña de Rappi y la Fundación United Way (Dividendo por Colombia) donación productos Enfagrow a la población de San Andrés de Tumaco.** Julio 13 de 2020. Radicados INVIMA No. 20201106501 y 20201107906
- IPBES. **Informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Resumen para los encargados de la formulación de políticas.** 2019
- IUCN. **Servicios ecosistémicos s/c. s/f**
- La Vía Campesina. **Declaración de Nyéléni.** Selingué, Mali. 2007.
- La Vía Campesina. **Posición sobre Soberanía Alimentaria de los Pueblos.** 2003.
- La Vía Campesina. **Soberanía Alimentaria, un futuro sin hambre.** Declaración de La Vía Campesina en la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma. Noviembre 1996.
- Latour, Bruno. **Face à Gaïa. Huit conférences sur le nouveau régime climatique** | bruno-latour.fr. Paris. 2015.
- Lauvergner, Chloé, **Con hambre, los colombianos protestan en medio de la pandemia de Covid-19.** En: France 24. Artículo originalmente publicado en francés en Les Observateurs, France 24. Abril 23 de 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200423-colombia-cuarentena-hambre-robos-pandemia-coronavirus>
- Lenton, Timothy M. et al. **Climate tipping points – too risky to bet against. The growing threat of abrupt and irreversible climate changes must compel political and economic action on emissions.** En: Nature. Noviembre 27 de 2019.
- Lizcano, Francisco. **Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo.** En: Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Volumen 11. No. 32. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. 2012.
- López-Angarita, Juliana, et al. **Lessons from a history of use and abuse in four Latin American countries.** 2016.
- López-Giraldo, Luis Alirio y Álvaro Franco-Giraldo. **Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013).** En: Cadernos de Saúde Pública. 31(7). 2015.
- López Montaña, Cecilia. **Minagricultura y la vicepresidenta: cómo se atreven.** En: Las 2 orillas. Mayo 26 de 2020. Disponible en: La columna se puede ver en: <https://www.las2orillas.co/minagricultura-y-la-vicepresidenta-como-se-atreven/>
- Mariscal Méndez, Araceli; Ramírez Miranda, Cesar Adrián y Alfonso Pérez Sánchez. **Soberanía y Seguridad Alimentaria: Propuestas políticas al problema alimentario.** *Textual.* (69). 2017.
- Mattheisen, Emily et al. **Informe sobre el estado del derecho a la alimentación y a la nutrición: resumen.** Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. 2019.
- McAllister, Don et al. **Biodiversity Impacts of Large Dams.** IUCN. 2001
- McMichael, Phillip. **Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias.** Universidad Autónoma de Zacatecas. Primera edición. Serie de Estudios Críticos del Desarrollo. Miguel Ángel Porrúa. 2015.
- Medina, María Alejandra. **Ojo a la pobreza rural.** En: El Espectador. Edición Digital. Noviembre 7 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/ojo-a-la-pobreza-rural/>

Mialon, Melissa et al. **“La arquitectura del Estado se transformó a favor de los intereses de las empresas”: actividad política corporativa de la industria alimentaria en Colombia.** En: FIAN Colombia. **Debates & Innovaciones sobre el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas - DHANA.** Febrero 202. Edición 1. Bogotá. 2021.

Mialon, Melissa et al. **“Nunca antes había visto tantos lobistas: prácticas de la industria alimentaria durante el desarrollo de un nuevo sistema de etiquetado nutricional en Colombia”** en: FIAN Colombia. **Debates & Innovaciones sobre el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas - DHANA.** Febrero 20. Edición 1. Bogotá. 2021.

Micarelli, Giovanna. **Soberanía alimentaria y otras soberanías: El valor de los bienes comunes.** En: Revista Colombiana de Antropología. Volumen 52. No 2. 2018.

Migración Colombia. **Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de Enero de 2021.** Bogotá. Enero 31 de 2021.

Migración Colombia. **Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia.** Bogotá. Abril 3 de 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian- radicados-en-colombia>

Migración Colombia. **Radiografía: Venezolanos En Colombia.** Marzo 31 de 2020. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-marzo-de-2020>.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Anuario estadístico del sector agropecuario 2015.**

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria adoptados por la Resolución 464 de 29 de diciembre de 2017.** Bogotá. 2017.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Resolución 464. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.** Bogotá. Diciembre 29 de 2017.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. **Respuesta a derecho de petición remitida por el MADR al congresista Wilson Arias Castillo** (Radicado: 20201000133341). 2020.

Ministerio de Educación Nacional. **Decreto 218, 2020.** Bogotá. 2020.

Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Cobertura y Equidad. Subdirección de Permanencia. Programa de Alimentación Escolar. **Informes Operación PAE. Periodo enero – diciembre 2019.** Bogotá. 2019.

Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 16432, 2015.** Bogotá. 2015.

Ministerio de Educación Nacional. **Resolución 29452, 2017.** Bogotá. 2017.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 518/2020 Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** Bogotá. Abril 4 de 2020.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto Legislativo 518 de 2020 “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”**. Bogotá. Abril 4 de 2020. Disponible en: https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/documentos/DECRETO_518_DEL_4_DE_ABRIL_DE_2020.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Ejecución PGN 2020**. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Leyes de Presupuesto General de la Nación**. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía y Universidad de Córdoba. **Estudio de la cadena del mercurio en Colombia con énfasis en la actividad minera de oro**. 2014. Tomo 3.

Ministerio de Salud y Protección Social. **Orientaciones para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 para población étnica en Colombia**. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDS04.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social e ICBF. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015**. Bogotá. 2015 TI. Disponible en: <https://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015**. Bogotá. 2019. Versión 2.

Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Encuesta Nacional de Salud Escolar. ENSE 2018**. Bogotá. 2018.

Ministerio de Salud y Protección Social et al. **Resolución 78 de 2020. Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica**. Bogotá. Abril 7 de 2020

Ministerio de Salud y Protección Social. **Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia, 2018**. Dirección de Epidemiología y Demografía. Bogotá. 2019. s/p

Ministerio de Salud y Protección Social. **La alimentación, tema fundamental durante el aislamiento**. Bogotá. Abril 11 de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/La-alimentacion-tema-fundamental-durante-el-aislamiento.aspx>.

Ministerio de Salud y Protección Social. **Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia**. Junio de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/GIPS40.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. **Panorama de salud de los escolares en Colombia: Resultados ENSE**. Bogotá. Noviembre 19 de 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. **Plan Decenal de Salud Pública, 2012-2021**. Bogotá. 2013. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobación.pdf>.

Ministerio de Salud y Protección Social. **Proyecto de Resolución “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano”**. Bogotá. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Requisitos%20de%20etiquetado%20nutricional%20y%20frontal%20que%20deben%20cumplir%20los%20alimentos%20envasados%20para%20consumo%20humano.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. **Resolución 3803, 2016**. Bogotá. 2016.

- Ministerio de Salud y Protección Social. **Respuesta a la recomendación sobre los “Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia”**. Julio 15 de 2020. Radicado No.: 202021401062931.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. **Plan Director Agua y Saneamiento Básico Visión Estratégica 2018 – 2030**. Bogotá. 2018.
- Morales González, Juan Carlos y Carolina Carvajal Castro. **Aproximación diagnóstica a la situación de la Soberanía Alimentaria y los sistemas productivos en la cuenca del Atrato**. FIAN Colombia. Bogotá. Noviembre 2019. Investigación entregada a Tierra Digna.
- Morales González, Juan Carlos, et al. **Agrotóxicos en América Latina: violaciones del derecho a la alimentación y a la nutrición adecuadas. Informe regional 2020**. FIAN Brasil. Brasilia. 2021.
- Morales González, Juan Carlos. **El hambre al servicio del neoliberalismo**. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2006.
- Morales González, Juan Carlos. **Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas**. En: FIAN Colombia. Perspectivas sobre el derecho. La alimentación y nutrición adecuadas. Inversiones CIMAZ S.A.S. Bogotá. 2018.
- Morales González, Juan Carlos. **Potencialidades y desafíos de la Soberanía Alimentaria**. Conferencia dada en la Maestría de Desarrollo Sustentable. Universidad del Valle. Cali. Octubre 8 de 2016.
- Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del Derecho a la Alimentación**. En: FIAN Colombia. Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia. Editorial Gente Nueva. Bogotá. 2013.
- Morales González, Juan Carlos. **Proceso alimentario y escalas de realización social del derecho a la alimentación**. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo et al. Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. ARFO Editores e Impresores Ltda. Bogotá. 2010.
- Mousseau, Frederic. **¿Está bien encaminado el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición en las situaciones de emergencia?** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2017. Vencer la crisis alimentaria mundial. LokayDRUCK. Alemania. 2017.
- Naranjo Aristizábal, Sandra; Machuca Pérez, Diana y Marcela Valencia Toro. **La Reforma Rural Integral en deuda**. En: Colección Cuadernos de la Implementación. Centro de Pensamiento y diálogo político. Bogotá. 2020. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-6-la-reforma-rural-integral-en-deuda/>
- Nestlé Colombia: **“Nuestro Compromiso Con La Sociedad Durante La Contingencia Del Covid-19”**. Marzo 12 de 2020. Disponible en: <https://www.nestle.com.co/media/news/nuestro-compromiso-con-la-sociedad-durante-la-contingencia-del-covid-19>
- Observatorio del Derecho a la Alimentación. **Proteger la lactancia materna para lograr el derecho a la alimentación y a la salud**. España. 2016.
- OEA. **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”** El Salvador. 1988.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. **Qué es el enfoque diferencial**. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>



- OMS. **Preguntas y respuestas: malnutrición y emergencias.** 2017.
- OMS. **Sobrepeso y Obesidad.** Centro de prensa. Abril 1 de 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>.
- OMS. **World health statistics 2020. Monitoring health for SDG - the Sustainable Development Goals.** 2020.
- ONIC. **Reporte Especial 002 Semillas, sembrando autonomía y soberanía alimentaria para la pervivencia. Sistema de Monitoreo Territorial (SMT). Información para proteger la vida y los territorios.** Disponible en: https://www.onic.org.co/images/comunicados/covid19/Reporte_Especial_002_09.05.2020_FINAL.pdf
- ONIC. **Una semilla que alimenta los propósitos e ideales de nuestras comunidades indígenas (Semilla Nativa).** Red de Economías Propias de los Pueblos Indígenas. Pictograma Creativos S.A.S. Bogotá. 2007.
- ONU (blog). **Unidos por la naturaleza para una Colombia libre de mercurio.** Junio 5 de 2020.
- ONU. **Convención Internacional Sobre La Protección de Los Derechos de Todos Los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.** New York. 1990. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw_SP.pdf.
- ONU. **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** 1979.
- ONU. **Convención sobre El Estatuto de Los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas.** Ginebra. 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.
- ONU. **Convención sobre los Derechos del Niño.** 1989.
- ONU. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Nueva York. Diciembre de 2018.** Artículo 15.
- ONU. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** París. 1948.
- ONU. **El 70% de los afectados por hambre a nivel mundial son mujeres.** Noticias ONU. 2016. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2016/03/1352391>
- ONU. **El abastecimiento de alimentos en tiempos de Covid-19.** Abril 21 de 2020. Disponible en: <https://nacionesunidas.org.co/noticias/actualidad-colombia/el-abastecimiento-de-alimentos-en-tiempos-de-covid-19/>
- ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** 1966.
- ONU Mujeres y DANE. **Cuidado No Remunerado en Colombia. Brechas de Género.** Boletín Estadístico. 2020. Bogotá.
- Oposición informará a la ONU sobre “incumplimiento del Gobierno con el Acuerdo Escazú”.** En: El Espectador. Edición Digital. Bogotá. Junio 21 de 2021.
- OPS. **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas.** Washington. 2015.
- OPS. **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones normativas.** Washington. 2019.
- OPS. **Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.** OPS. Washington. 2016.
- OPS. **Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia.** Washington. Octubre 3 de 2014. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>

- Ordóñez, Juan Thomas y Hugo Eduardo Ramírez Arcos. **(Des)orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia.** En: Revista Ciencias de La Salud 17 (Special Issue): 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.8119>.
- Organización Internacional del Trabajo. **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales.** 1989 (núm. 169).
- Organización Internacional para Migraciones. **Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: la OIM y el ACNUR.** Junio 6 de 2019. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>.
- Organizaciones varias. **Carta abierta al Presidente de la República Iván Duque. Llamado de las organizaciones campesinas a tomar medidas urgentes y necesarias en el marco del COVID-19. Bogotá. Abril 20 de 2020.** Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/PROTEGER-AL-CAMPESINADO-PARA-PROTEGER-LA-VIDA.pdf>
- Organizaciones varias. **Primer informe sombra específico de mujeres rurales y campesinas en Colombia presentado a la 72ª sesión del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW.** Bogotá. 2019.
- Oróstegui Restrepo, Omar. **El hambre, la otra pandemia que también golpea a los hogares.** En: El Tiempo. Edición digital. Abril 23 de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-el-hambre-la-otra-pandemia-que-tambien-golpea-a-los-hogares-488032>
- Ospina, Martha. **Resultados del análisis profundo de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN 2015.** Bogotá. Julio 16 de 2019. Presentación disponible en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/INS-revela-qu%C3%A9-tan-bien-o-mal-nutridos-est%C3%A1n-los-colombianos.aspx>.
- Ostrom, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** New York. Cambridge University Press. 1990
- OXFAM. **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina.** Reino Unido. 2016.
- OXFAM. **Divide and Purchase: How Land Ownership Is Being Concentrated in Colombia.** UK. 2013.
- OXFAM. **La captura del Estado y el aumento de la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe.** Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/la-captura-del-estado-y-el-aumento-de-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe>
- OXFAM. **Radiografía de la desigualdad, lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.** s/c. 2017.
- Palacios, Angélica. **Análisis jurídico del decreto 216 del 1 de marzo de 2021: Un avance progresista en materia migratoria con vacíos y Temporal de Protección para Migrantes.** Bogotá. Marzo 1 de 2021
- Palma de aceite, la sombra que cubre a nuevo director de la Unidad de Restitución de Tierras.** En: Verdadabierta.com. Septiembre 21 de 2018. Disponible en: <https://verdadabierta.com/palma-aceite-la-sombra-cubre-nuevo-director-la-unidad-restitucion-tierras/>
- Paz Cardona, Antonio José. **Colombia: Dos geoportales revelan los conflictos entre megaproyectos y ecosistemas estratégicos.** En: Mongabay. Noticias ambientales. Abril de 2019.



Penagos, Ángela María. **La ruralidad en Colombia y la seguridad alimentaria en el marco de la pandemia.** En: El Espectador. Bogotá. Junio 14 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/seguridad-alimentaria-en-colombia-en-el-marco-de-la-pandemia/>

PepsiCo Colombia. **Programa “Unidos por Latinoamérica”** Disponible en: <https://www.facebook.com/PepsiCoColombia/photos/a.703310106420524/28247630593417/?type=3>

Peralta Quintero, María Angélica. **Políticas públicas, soberanía alimentaria y estrategias campesinas en zonas rurales pobres de México.** 2017.

Pinto Carrillo, Augusto César. **Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural.** Bogotá. UPRA. 2018.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. **El Derecho a la Alimentación en Colombia: situación, contexto y vacíos. Una aproximación al compromiso del Estado colombiano a la luz de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.** Sticker Publicidad. Bogotá. 2008

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo et al. **Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la Situación del Derecho a la Alimentación en Colombia.** ARFO Editores e Impresores Ltda. Bogotá. 2010.

Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas. **Informe de Evaluación Global sobre la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas.** IPBES. Alemania. 2019.

Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas. **Las contribuciones de la diversidad biológica y la naturaleza continúan en peligroso declive, alertan los científicos.** Comunicado de prensa. Bélgica: IPBES. 2019. <https://ipbes.net/news/comunicado-de-prensa-las-contribuciones-de-la-diversidad-biologica-y-la-naturaleza-continuan->

Presidencia de la República. **Gobierno puso en marcha el Plan de Impacto para mitigar los efectos generados por la crisis migratoria y el cierre de la frontera colombo-venezolana.** Bogotá. Abril 14 de 2019. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190414-Con-gobernadores-y-alcaldes-de-zona-de-frontera-Presidente-Duque-evalua-medidas-para-reactivar-economia-region.aspx>

Presidencia de la República. **Más de 968.000 personas se han registrado para acogerse al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos.** Bogotá. Junio 6 de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mas-de-968000-personas-registrado-Estatuto-Temporal-Proteccion-Migrantes-210610.aspx>

Presidencia de la República. **Organismos internacionales se declaran listos para apoyar implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes.** Bogotá. Marzo 1 de 2021. Disponible en: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Organismos-internacionales-se-declaran-listos-para-apoyar-implementacion-de-210301.aspx>

Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht. 2011. En: FIAN Internacional y Consorcio ETO. Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Heidelberg. 2013.

Procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. **Memorando 005. Asunto: Abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.** Bogotá. Marzo 27 de 2020.

Procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. **Informe sobre seguimiento al programa de alimentación escolar –PAE- durante el año 2017.** Bogotá. 2018.

Procuraduría General de la Nación. **Directiva 004 del 20 de febrero de 2020. Asunto: protección especial del suelo rural agropecuario.** Bogotá. 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%2004%20de%202020.pdf>.

Procuraduría General de la Nación. **Directiva 007 del 11 de junio de 2019. Asunto: lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del Campesinado.** Bogotá. 2019. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/2413_PGN%20Directiva%20007%20de%202019.pdf.

Procuraduría General de la Nación. **Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz.** Bogotá. 2021. Numeral 41.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. **Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. PNUD. 2011.** Bogotá. 2011.

Prosperidad Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Estrategia de ambientes alimentarios saludables.** Bogotá. 2016.

Proyecto Colombia Nunca Más. **Colombia Nunca Más. Crímenes de Lesa Humanidad en la Zona Quinta.** Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. Bogotá. 2007

Proyecto Venezuela. **La cooperación internacional ha sido insuficiente para ayudar a los migrantes venezolanos.** Junio 28 de 2019. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/ayudas-a-migrantes-venezolanos-no-ha-sido-suficiente/1294>

Pruvost, Geneviève. **Penser l'écoféminisme. Féminisme de la subsistance et écoféminisme vernaculaire.** En: Travail, genre et sociétés. N° 42. 2019/2. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2019-2-page-29.htm>

¿Qué significa que el agua empiece a cotizar en el mercado de futuros de Wall Street? En: El País. Edición electrónica para América Latina. España. Diciembre 9 de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2020-12-08/que-significa-que-el-agua-empiece-a-cotizar-en-el-mercado-de-futuros-de-wall-street.html>

Recine, Elisabetta y Beghin Nathalie. **El “negocio de la malnutrición”: otro punto de entrada.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2015. La nutrición de los pueblos no es un negocio. LokayDRUCK. Alemania.

Red-DESC. **Proyecto de Captura Corporativa.** Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/derechos-humanos-y-empresas/capturacorporativa>

Red PaPaz. **Petición elevada ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en la que Red PaPaz formuló recomendaciones a los “Lineamientos provisionales para la donación de alimentos y bebidas para consumo humano en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Colombia”.** Bogotá. Julio de 2020. Radicado No: 202021401062931.



Regionales de la Cruz Roja Colombiana recibirán donación de 147.000 litros de bebida malta.

Diario del Cauca. Abril 3 de 2020. Disponible en: <https://diariodelcauca.com.co/noticias/econom%C3%ADa/regionales-de-la-cruz-roja-colombiana-recibiran-donacion-de-600808>

Rincón, Alexander. **Monitoreo de los Ecosistemas**

Andinos 1985-2005: Síntesis. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá. 2007.

Rivas Abadía, Ximena et al. **Alimentos autóctonos de las comunidades indígenas y afrodescendientes de Colombia.** En: Archivos Latinoamericanos de Nutrición. Volumen 60. No. 3. 2010. Disponible en: <https://www.alanrevista.org/ediciones/2010/3/art-1/>

Rivera, Mónica. **La dificultad de ser migrante en cuarentena.** En: El Espectador. Edición digital. Bogotá. Agosto 8 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-dificultad-de-ser-migrante-en-cuarentena/>

Rocha Gómez, Johana; González Serrano, Ximena y Elisabet Pérez Fernández. **Políticas de Desarrollo Económico.** En: FIAN Colombia. Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia.

Rodríguez, Andrea, et al. **Estudio preliminar sobre el PAE en Colombia desde una perspectiva crítica.** En: Perspectivas sobre el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas. FIAN Colombia. Bogotá. 2018.

Romero Niño, Ingrid Paola. **El derecho a la alimentación y nutrición adecuada de las mujeres: una ampliación de horizonte hacia la construcción de una ciudadanía plena. Reflexiones y propuestas para su seguimiento.** FIAN Colombia. 2014.

Roth, André-Nöel. **Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación.** Bogotá. Ediciones Aurora 2002. Disponible en: https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Rodríguez, Ronal. **¿Y el nuevo Gerente de la frontera con Venezuela?** En: El Espectador. Edición Digital. Bogotá. Septiembre 1 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/quien-puede-ser-el-proximo-gerente-de-la-frontera-con-venezuela/>.

RTVC. **Alerta por desnutrición infantil en Colombia.** Canal Institucional. Bogotá. Julio 29 de 2020. Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/seguridad-alimentaria-desnutricion-infantil>

Ruiz Rico, María Alejandra. **Alpina ha donado más de \$7.500 millones para combatir el covid-19 en Colombia.** En: Diario La República. Edición digital. Abril 30 de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/empresas/alpina-ha-donado-mas-de-7500-millones-para-combatir-el-covid-19-en-colombia-2999995>

Saade, Marta (editora). **Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición.** Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2020.

Salcedo Fidalgo, Hernando y Juan Carlos Morales González. **Nutritional Assessment Methodologies: Challenges and Opportunities for the Full Realization of the Right to Food and Nutrition.** En: Frontiers in Nutrition. Abril 5 de 2019.

- Salcedo Fidalgo, Hernando. **La pandemia del Coronavirus: una reflexión crítica sobre los patrones alimentarios corporativos.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2020. Una reconexión de los alimentos, la naturaleza y los derechos humanos para superar las crisis ecológicas. LokayDRUCK. Alemania. 2020.
- Salinas Abdala, Yamile y Juan Manuel Zarama Santacruz (relatores). **Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares.** Informe del Centro de Memoria Histórica CMH. Bogotá. 2012
- Sánchez Torres, Roberto Mauricio y Sergio Chaparro Hernández. **Un Piso De Protección Social Para Preservar La Vida: Informalidad, Pobreza Y Vulnerabilidad En Tiempos De Covid-19.** Facultad de Ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Investigaciones y productos CID FCE - CID N° 35. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>
- Sandoval Salazar, Martha Yaneth. **Una agenda manifiesta, una deuda ética con la vida.** En: Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Captura y cooptación corporativa del Estado: una reflexión inaplazable. Communitas Colombia SAS. Bogotá. 2021.
- Scott, Joan. **La mujer trabajadora en el siglo XX.** En: G. Duby y M. Perrot (Eds.) Historia de las mujeres en occidente. Taurus. Madrid. 2000.
- Secretaría Distrital de Hacienda. **Más de 265.000 hogares recibirán renta básica durante cuarentena estricta por localidades.** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Julio 23 de 2020. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/renta-basica-para-265000-hogares-durante-cuarentena-estricta>
- Secretaría Distrital de Integración Social. **Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2020. Versión I. Disponible en: http://old.integracion-social.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/18052020_MANUAL%20OPERATIVO%20BOGOTA%20SOLIDARIA%20EN%20CASA.pdf
- Silva, Juan Claudio. **Ciudadanía: entre el debate crítico, la lucha política y la utopía.** En: Última década. 2011. 9 (14).
- Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC. **Amazonia.** s/f.
- Solano, Victoria. **"970"** (documental).
- Stompanato, Francesco. **Presentación de los resultados de la encuesta a migrantes y refugiados venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú – Febrero 2021.** Panamá. Marzo de 2021.
- Suescún, Carlos y Andrés Fuerte. **La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia.** En: Razón Pública. Mayo 15 de 2017.
- Superintendencia de Servicios Públicos y Departamento Nacional de Planeación. **Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2014 - 2017.** Bogotá. 2018.
- Svampa, Maristella. **Críticas al Desarrollo en tiempos del Antropoceno. Enfoques relacionales e imaginarios alternativos desde el Sur. 2do. Congreso Internacional sobre decrecimiento.** México. 2018.
- Trevilla Espinal, Diana Lilia. **Ecofeminismos y agroecología en diálogo para la defensa de la vida. En: La agroecóloga.** Revista campesina. s/c. Septiembre 4 de 2018
- Tüü Pütchika – La Palabra. **Una sentencia que no se cumple.** Junio 18 de 2020. Disponible en: <https://www.tuuputchika.com/2020/06/18/una-sentencia-que-no-se-cumple/>
- Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas. **Registro Único de Víctimas.** Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/>



- Ulloa, Astrid. **Feminismos territoriales en América Latina : defensas de la vida frente a los extractivismos.** Revista Nómadas. Octubre 1 de 2016. Vol. 45.
- UN Women. **From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19.** 2020.
- UNICEF. **Breastfeeding. A Mother's Gift, for Every Child.** New York. 2018.
- UNICEF; Global Nutrition Cluster; GTAM. **Infant & Young child feeding in the context of covid-19.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: http://www.ibfan.org/wp-content/uploads/2020/03/IYCF-Programming-in-the-context-of-COVID-19-Brief-2_v1-30-March-2020_for-distribution-1.pdf.
- UNICEF. **Response To Covid-19: Technical Note On Donations And Financial Or In-Kind Contributions From The Food And Beverage Companies.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: <http://awareness.balamand.edu.lb/pdf/COVID-Nutrition.pdf>
- UNICEF. **Technical note on donations and financial or in-kind contributions from the food and beverage companies.** Marzo 30 de 2020. Disponible en: <http://awareness.balamand.edu.lb/pdf/COVID-Nutrition.pdf>.
- Unidad para la atención y la reparación integral a las víctimas. **Registro Único de Víctimas.** Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/>
- Unidad para la Reparación y la Atención Integral a las Víctimas. **Reportes víctimas conflicto armado.** Bogotá. 2020.
- United Nations High Commissioner for Refugees - International Organization for Migration. **US\$1.35 billion needed to help Venezuelan refugees and migrants and host countries.** UNHCR. Noviembre 13 de 2019. Disponible en: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/11/5dcdb7284/us135-billion-needed-help-venezuelan-refugees-migrants-host-countries.html>
- Valente, Flávio et al. **Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas.** En: **Perez-Cassarino, Julian e y Islândia Bezerra.** Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. 2016.
- Valente, Flávio. **La captura corporativa de la gobernanza de la alimentación y la nutrición: una amenaza para los derechos humanos y la soberanía de los pueblos.** En: FIAN Internacional et al. Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2015. La nutrición de los pueblos no es un negocio.
- Valls-Llobet, Carme. **Medio Ambiente y Salud. Mujeres y hombres en un mundo de nuevos riesgos.** Feminismos. España. 2018. Ed.1.
- Valls-Llobet, Carme. **Mujeres, Salud y Poder.** Feminismos. 2009. Madrid. Ed.1ª.
- Vivero Pol, José Luis. **Transition towards a Food Commons Regime: Re-commoning Food to Crowd-feed the World.** 2017.
- World Resource Institute. **We Lost a Football Pitch of Primary Rainforest Every 6 Seconds in 2019.**
- WWF. **Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017.** Cali. 2017.
- WWF. **Living Planet Report 2018.**
- Zaragocín, Sofía. **Espacios acuáticos desde una descolonialidad hemisférica feminista.** En: Mulier Sapiens. Cochabamba. Bolivia. 2018. Vol.10.
- Ziegler, Jean. **Informe preliminar del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler.** ONU. Nueva York. 2001
- Žižek, Slavoj. **Sobre la violencia.** Paidós. Barcelona. 20





FIAN
COLOMBIA