

2011

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN COLOMBIA

UN ANÁLISIS DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos

PROSEDHER
Defensoría del Pueblo



Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos



Defensoría del Pueblo

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

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

2011

Vólmar Pérez Ortiz
Defensor del Pueblo

Gloria Elsa Ramírez Vanegas
Secretaria General (E)

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

Juan Carlos Morales González
Investigador

Julia Elizabeth González Niño
Carlos Sabogal Martínez
Apoyo institucional
Programa ProSeDHer

Sandra Castro Duque
Diseño

© Defensoría del Pueblo
Calle 55 No. 10-32
PBX: 3147300
Bogotá DC. Colombia
2011

CONTENIDO

SIGLAS	5
I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS	6
1.1 Derechos humanos, contextos y políticas	6
1.2 Análisis de las Políticas Públicas y los Derechos Humanos	8
2. EL DESARROLLO RECIENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN COLOMBIA	9
2.1 La Constitución Política de 1991	9
2.2 Las políticas basadas en el mercado	13
2.3 Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005	17
2.4 La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)	22
2.5 Apreciaciones sobre la justificación del PSAN	26
2.6 Apreciaciones sobre los enfoques del PNAN y la PSAN	27
3. SITUACIÓN ACTUAL DEL HAMBRE EN COLOMBIA	30
3.1 Distribución de la tierra y política agraria	30
3.2 El nivel de garantía del derecho a la alimentación: un balance inicial	33
CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	38

SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CODEMI	Comité para la Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria
DA	Derecho a la Alimentación
DDHH	Derechos Humanos
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia
FAMI	Hogares Comunitarios Familia, Mujer e Infancia
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
PNAN	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición
PROSEDHER	Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos - Defensoría del Pueblo
PSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN COLOMBIA UN ANÁLISIS DESDE LOS DERECHOS HUMANOS¹

I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

I.1. Derechos humanos, contextos y políticas

El lenguaje de los derechos ha llegado a ser muy habitual en el mundo contemporáneo. Cuando usamos expresiones como “tengo derecho a...”, o “esa es una violación a mis derechos”, asumimos la importancia interna de ciertos valores fundamentales. En ocasiones, sin dar cuenta suficiente de la importancia de ese reconocimiento, advertimos los derechos como elementos constitutivos de nuestro propio ser, los cuales además se desenvuelven en un escenario social en el que confluyen otros intereses y derechos tanto individuales como colectivos.

Para otros, la aprehensión de sus derechos es algo más “instintivo” o “inconsciente”, si se quiere, en la medida en que las propias experiencias de vida les ha impedido asimilar (o conocer) de lleno que “todos y todas tenemos derecho a los derechos”.

Pero a pesar del valor intuitivo que le otorgamos a los derechos, en algunas ocasiones apelar a ellos implica usar un lenguaje que puede ser muy vago, vacilante si se quiere, que no logra precisión sobre lo que se refiere. En otras ocasiones, cuando individuos o comunidades sufren violaciones a sus derechos, es usual que su contraparte también apele a sus propios derechos como base de su actuación. Los ciudadanos que ejercen posesión sobre un predio sobre el que no tienen títulos defienden su derecho a la vivienda, mientras el propietario que busca desalojarlos puede sustentar su derecho a la propiedad para motivar sus objetivos.

De ahí que la indeterminación inherente a los derechos puede ser evitada apelando a tres tesis:

- 1) **No se puede hablar de los derechos separándolos de un contexto social específico.** Los derechos se sitúan histórica y geográficamente, y son exigibles en la medida en que están inmersos en una situación concreta donde adquieren todo su valor. Así, cuando hablamos de la vulneración del derecho a la alimentación nos referimos a situaciones concretas que generan hambre o escasez de comida, como puede suceder por la presencia de enfermedades, o por la ocurrencia de daños a las fuentes alimentarias, o por la aparición de factores naturales o productivos que impiden su generación, destruyen modos de vida colectivos o vulneran el control de las comunidades sobre su propio proceso alimentario. Bajo este contexto, decir “derecho a la alimentación” puede sonar indeterminado, pero es indiscutible que las situaciones a las que corresponde son concretas y situadas en contextos específicos.

¹ El autor agradece el apoyo invaluable de Alejandro Mantilla Quijano para la elaboración de este texto.

- 2) **Defender un derecho implica asumir una decisión ética en el marco de un posible conflicto de intereses.** Los derechos son un parámetro que definen la justicia de una sociedad, pero al mismo tiempo son herramientas que los individuos y los grupos sociales se apropian en dirección a defender su dignidad y sus intereses, en medio de situaciones donde otros actores sociales pueden verse perjudicados, así sean parte del mismo sector que vulnera o sufre las consecuencias de la vulneración de los derechos. Por eso la noción de ‘derechos’ aparece como opuesta a la idea de ‘privilegios’; es decir, de beneficios no merecidos de los que disfrutaban unos pocos. En muchas ocasiones, los derechos se contraponen a otros derechos o a determinados privilegios, de manera que optar por uno o por otro implica una decisión ética que limita tanto la indeterminación como la inacción.
- 3) **Los derechos se materializan en una cadena de cinco eslabones que definen su garantía.** Al ligarse con un contexto específico y con decisiones éticas determinadas, obviamente en el marco de un contrato social reconocido, los derechos se materializan en una especie de cadena que precisa su garantía. Esa cadena se puede describir a partir de cinco eslabones: (i) contenido del derecho; (ii) obligaciones del Estado; (iii) políticas públicas; (iv) estrategias y mecanismos para la vigilancia de la vulneración, progreso o realización del derecho y, finalmente; (v) herramientas para la exigibilidad y justiciabilidad del mismo.

El **contenido** define los mínimos que le corresponden a cada persona o grupo de personas titulares del derecho, es decir, hace concreta la aspiración que consigna cada demanda o pretensión subjetivo del individuo frente al Estado. Como su nombre lo indica, las **obligaciones del Estado** se refieren a las responsabilidades específicas que tienen las organizaciones estatales para alcanzar esos mínimos definidos en el contenido del derecho. Las **políticas públicas** son las herramientas que desarrollan los Estados en cumplimiento de sus obligaciones. De la ejecución adecuada de dichas políticas depende tanto el cumplimiento de las obligaciones del Estado como la garantía efectiva de los derechos de las personas y las comunidades. Las **estrategias y mecanismos para la vigilancia de la vulneración, progreso o realización del derecho** hacen referencia a la pertinencia y puesta en marcha de métodos y herramientas que permitan verificar el nivel de garantía de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la efectividad de las políticas públicas. Dichas estrategias y mecanismos, así como su concreción operativa y analítica, deben contar con el concurso y protagonismo permanente de quienes son titulares del derecho. Finalmente, las **herramientas para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho** denotan la posibilidad que tienen las personas y sociedades para exigir su garantía o, dado el caso, apelar a la justicia para que las vulneraciones cesen o se garantice el derecho reclamado.

El objeto de este documento es valorar brevemente las políticas públicas alimentarias implementadas por el Estado colombiano desde la formulación de la Constitución Política de 1991, especialmente en lo referente a los avances, fortalezas y debilidades recientes. Por eso el análisis se centrará en el componente (iii) de la cadena que se acaba de

describir. No obstante, también haremos referencia al componente (iv), esto es, a la necesidad de vigilar el nivel de garantía del derecho a la alimentación.

1.2. Análisis de las políticas públicas y los derechos humanos

Cuando mencionamos las decisiones éticas que limitan la indeterminación de los derechos, nos referimos a elecciones tomadas por individuos o por grupos sociales que desarrollan exigencias buscando la instauración de políticas públicas acordes con sus expectativas fundadas en derechos. En este orden de ideas, cuando se formulan políticas públicas se están tomando decisiones éticas para perseguir la garantía (o eliminar la vulneración) de los derechos de los individuos o grupos sociales. De ahí que la decisión por tomar implica saber que una determinada combinación de acciones públicas es superior a otra, siguiendo criterios inequívocos de elección².

Esto significa que las políticas públicas implican asumir que una forma de acción estatal, en teoría o en la práctica, es mejor que otra para lograr determinados objetivos. En principio, los Estados son autónomos para definir cuál es la vía que seguirán para garantizar los derechos a la población, pero no deben distanciarse de las obligaciones estatales reconocidas en el derecho internacional e, incluso, de recomendaciones que, aunque no necesariamente tengan carácter vinculante, sí son objeto de vigilancia por parte del sistema de derechos humanos.

Estos perfiles de política pública deben seguir criterios inequívocos de elección, los cuales se definen gracias al debate político propio de cada sociedad. Pero es claro que cuando se opta por un determinado perfil, unas elecciones pueden ser mejores que otras para garantizar los derechos de la población. En este sentido, los derechos tienen que ser un referente en el debate social, pues las políticas públicas deben dirigirse a lograr su garantía, en vez de mantener situaciones que conduzcan a su vulneración.

En una perspectiva basada en los derechos humanos, las políticas públicas no pueden ser neutras. Se muestran razonables si mejoran la calidad de vida de la población, insuficientes si a pesar de su buena intención no lo consiguen e, incluso, retrógradas si lejos de mejorar o solucionar un problema lo agravan.

Por lo anterior, el análisis de las políticas públicas con base en los derechos humanos se distancia de las valoraciones tradicionales en esta materia. Observemos la siguiente definición aportada por André-Noël Roth Deubel³:

“El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus «productos» (...) se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las actividades públicas (...).”

² Ver: Amartya, Sen. Sobre ética y economía. Alianza Editorial. Madrid. 1999. pp. 84 y ss.

³ Roth Deubel, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá. 2002. p. 15

En este marco, el objeto es analizar lo constituyen las acciones del Estado, privilegiando la observación de sus resultados, esto es, refiriéndonos a qué hace el Estado y cómo lo hace o, en su contrario, qué deja de hacer y por qué. A partir de lo anterior, se procederá al desarrollo de un breve análisis de las políticas públicas alimentarias desarrolladas en los últimos años en Colombia, de acuerdo a un estudio preliminar acerca de este derecho.

2. EL DESARROLLO RECIENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN COLOMBIA

2.1. La Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la alimentación en cuatro direcciones distintas:

Artículo 44: Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...) Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...) con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales (...). De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

1. En el artículo 44 de la Carta Política, cuando se refiere al derecho a la alimentación equilibrada de las niñas y los niños como un derecho fundamental. Este derecho hace parte de una extensa lista de garantías constitucionales, dirigidas a proteger el interés superior del menos.
2. En los artículos 64, 65 y 66, donde se inscriben las normas constitucionales orientadas a la promoción del campo, el acceso a la tierra para los campesinos, la producción de alimentos como sector protegido por el Estado y las condiciones especiales del crédito agropecuario.

3. En el artículo 93, en el cual se reconoce el carácter vinculante de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia. Este artículo es la base de lo que la Corte Constitucional identificó con el nombre de Bloque de Constitucionalidad. En este sentido, algunos de los instrumentos de

protección a los derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación y que reflejan el consenso mundial que comprende al hambre y la desnutrición como problemas a ser conjurados, son los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25.
- Constitución de la FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1965).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 11.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 6.
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974).
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 24 y 27.
- Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996).
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996).
- Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1999).
- Declaración del Milenio (2000).
- Directrices voluntarias de la FAO para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria (2004).
- Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado en 2008, en proceso de ratificaciones).

En el caso de las directrices voluntarias de la FAO no existe una convención que obligue a los Estados a asumir tales pautas. No obstante, las mismas son un criterio válido de interpretación para el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación. Dada su creciente importancia como referente de acción frente a la crisis alimentaria mundial, y la urgencia de que cada uno de los Estados y la comunidad internacional en su conjunto las adopten, la siguiente tabla consigna un resumen de ellas.

Resumen de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación⁴.

DIRECTRIZ	TEMA	LO ESPERADO
1	Democracia, buena gestión, derechos humanos y el estado de derecho.	Sociedad libre y democrática con entorno propicio para que sus integrantes se puedan alimentar con libertad y dignidad.
2	Políticas de desarrollo económico.	Desarrollo económico sostenible en apoyo de la seguridad alimentaria. Políticas acertadas y no discriminatorias. Dar relevancia tanto a la pobreza urbana como a la rural.

⁴ Tomada de: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. El Derecho a la Alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos. Bogotá. 2008. pp. 11-12.

3	Estrategias.	Adopción de una estrategia nacional favorable al derecho a la alimentación, que esté basada en los principios de derechos humanos. Debe ser transparente, influyente, completa y participativa.
4	Sistemas de mercado.	Mejorar el funcionamiento de los mercados de tal forma que favorezca el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Favorecer un acceso no discriminatorio a los mercados. El Estado debe prevenir prácticas no competitivas.
5	Instituciones.	Una institución específica debe estar a cargo de coordinar la aplicación de las directrices voluntarias.
6	Partes interesadas.	Considerar la participación de todas las partes interesadas, con plena participación de la sociedad civil y el sector privado.
7	Marco jurídico.	Propiciar medidas e instrumentos legales que apoyen la progresividad del derecho a la alimentación, y los recursos judiciales cuando haya violaciones del derecho.
8	Acceso a los recursos y bienes.	El Estado debe respetar y proteger el acceso (seguro, sostenible y no discriminatorio) de las personas a los recursos (mercado laboral, tierra, agua) y, si es el caso, mediante una reforma agraria.
9	Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor.	Disposiciones legales e institucionales claras que aseguren la inocuidad de los alimentos locales e importados.
10	Nutrición.	Mayor diversidad de la alimentación, hábitos sanos en el consumo y preparación de alimentos, respeto por los valores culturales.
11	Educación y sensibilización.	Aumentar las oportunidades de educación para niños(as) y mujeres. Que se introduzca la enseñanza de los DDHH en los programas de educación escolar. Capacitar a funcionarios y la sociedad civil para que participen en la realización

		progresiva del derecho a la alimentación.
12	Recursos financieros nacionales.	Recursos presupuestarios asignados a programas contra la pobreza y el hambre. Protección del gasto social en caso de recortes fiscales.
13	Apoyo a los grupos vulnerables.	Identificar a quienes padecen inseguridad alimentaria, precisar las causas de esta situación, y tomar medidas para que les sea garantizado el acceso a los alimentos de manera inmediata y sin discriminación.
14	Redes de seguridad.	Establecer y mantener redes de seguridad para los más necesitados. Deben acompañarse de medidas como el acceso al agua, saneamiento, servicios de salud, educación nutricional.
15	Ayuda alimentaria internacional.	La ayuda internacional debe respetar las tradiciones alimentarias y culturales de los beneficiados. Los alimentos dados deben ser inocuos. Los programas de asistencia alimentaria no deben afectar la producción y comercio local de alimentos, ni crear dependencia. Todas las poblaciones afectadas deben tener acceso a la ayuda.
16	Catástrofes naturales y provocadas por el hombre.	Deben existir sistemas de alerta temprana y estrategias de intervención en caso de desastre natural. La retención y/o destrucción de alimentos no debe ser usada como método de guerra.
17	Vigilancia, indicadores y puntos de referencia.	Deben existir sistemas para vigilar y evaluar la realización del derecho a la alimentación; especialmente en población vulnerable. En esos sistemas la participación de los titulares del derecho debe ser protagónica.
18	Instituciones nacionales de derechos humanos.	Las instituciones defensoras de DDHH deben ser independientes y autónomas. Deben incluir en sus prioridades el derecho a la alimentación.
19	Dimensión internacional.	Los Estados deben poner en práctica las

	medidas, acciones y compromisos que han suscrito a nivel internacional.
--	---

4. Finalmente, al mismo tiempo que el texto superior asume el reconocimiento del derecho a la alimentación, conforme a la normativa expuesta; en el artículo 333, se consagra el derecho a la libre iniciativa privada como uno de los criterios rectores de la política económica.

Con fundamento en la citada garantía constitucional, es preciso recordar que en el momento de entrada en vigencia de la Carta Fundamental de 1991 se adoptó como política de gobierno el impulso de la “apertura comercial o económica”, como un instrumento que permitiría mayores estímulos a los productores de alimentos quienes, aparentemente, se verían estimulados por un régimen de plena competencia. Igualmente, se planteó que el sistema de libre mercado, con menor intervención estatal, era el criterio más justo para la asignación de recursos y la designación de precios.

Tal como ha venido siendo reconocido últimamente y no sólo para el caso colombiano, dicha racionalidad significó una reducción de la capacidad de los Estados para alcanzar la seguridad alimentaria de las personas y los hogares.

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

2.2. Las políticas basadas en el mercado

En el marco del conflicto de racionalidad⁵, se desarrollaron los primeros esbozos de “política alimentaria”, aunque sin relación con la garantía del derecho a la alimentación. Conforme con la racionalidad de no intervenir el mercado, en la vigencia 1990-1994, el Gobierno nacional decidió reducir de manera sustancial los tributos definidos en el régimen arancelario colombiano, pasando de un promedio de 45% a mediados de los ochenta, a un 12% a finales de los noventa⁶. En ese entonces, se asumió que las tasas que

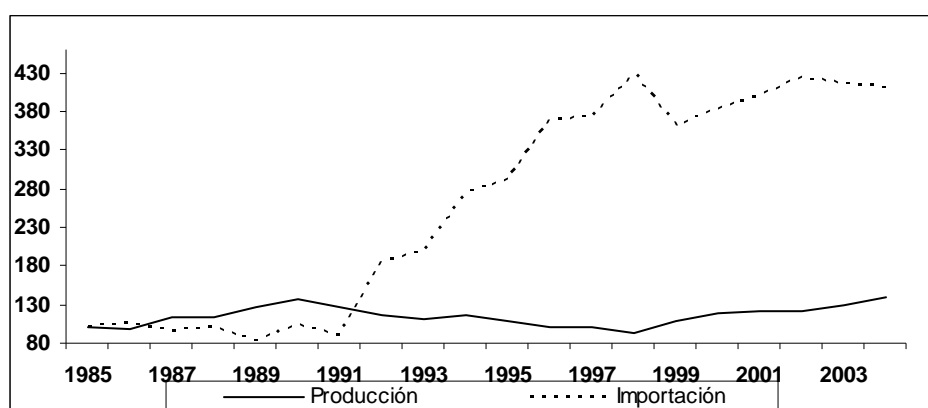
⁵ *Ibíd.* En torno a este problema, Amartya Sen, ha señalado que en muchas ocasiones tenemos que elegir entre varias posiciones valiosas en conflicto, donde cada alternativa puede tener mayor valor, en un sentido, frente a otras. Esto significa que la formulación de políticas públicas implica asumir decisiones éticas que procuran defender una determinada combinación de acciones. Por eso, las políticas públicas deben seguir criterios inequívocos de elección.

⁶ Héctor, León Moncayo. Ni lo uno ni lo otro. Integración y Desarrollo en América Latina. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá. 2007.

debían pagar los importadores, a la hora de comprar productos de origen foráneo, debían ser menores, con el objeto de poner en igualdad de condiciones la producción extranjera y la local, lo que supuestamente haría a los productores nacionales más competitivos frente a sus pares extranjeros. Adicionalmente, se sostuvo que la apertura comercial permitiría comprar alimentos más baratos al eliminar barreras comerciales, lo que beneficiaría a los consumidores. Mientras tanto, los productores debían buscar mejores accesos a los mercados foráneos, lo que implicaba tomar decisiones en torno a cuáles podían ser los productos más competitivos en el comercio internacional.

Esta reducción de aranceles, conocida en su momento como “apertura económica” implicó toda una reconfiguración de la economía colombiana, especialmente en relación con el sector rural. Entre 1991 y 1998 se evidenció un descenso en las exportaciones agropecuarias: de 429 millones de dólares se pasó a 288 millones, mientras, en el mismo lapso, las importaciones aumentaron de 230 a 1.150 millones de dólares⁷. La producción de alimentos, especialmente la de cereales, sufrió los mayores efectos negativos como puede apreciarse en el gráfico I. En este contexto, si durante la segunda mitad de los años ochentas el ritmo de producción era mayor al ritmo de crecimiento de las importaciones, con la apertura económica dicha tendencia fue revertida.

Gráfico No. I. Ritmo de crecimiento en la producción e importación de cereales en Colombia⁸.



Estas reformas pretendían dinamizar al sector agrícola por la vía de aumentar su competitividad frente a los mercados externos, pues los resultados de este sector se mostraban negativos e inferiores en comparación con otros (tabla No. 2), o consigo mismo, si se le contrastaba con el crecimiento del Producto Interno Bruto Nacional (tabla No. 3).

⁷ Jairo, Sánchez. La crisis estructural y el sector rural. Cuadernos Tierra y Justicia. ILSA. Bogotá. 2002. No. 2. p. 34.

⁸ Gráfico elaborado con base en información contenida en: Morales González, Juan Carlos. El hambre al servicio del neoliberalismo. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2006. p. 195.

Tabla No. 2. Crecimiento promedio anual del PIB por ramas de actividad económica 1970-1996⁹.

Sector económico	Promedio crecimiento PIB 1970-1996
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca	-0.7%
Explotación de minas y canteras	+4.5%
Industria manufacturera	-0.5%
Electricidad, gas y agua	+1.4%
Construcción	-0.05%
Comercio, restaurantes y hoteles	-0.6%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	+0.45%
Establecimientos financieros, inmuebles y servicios	+0.57%
Servicios comunales, sociales y personales	+0.7%

Tabla No. 3. Crecimiento del PIB Nacional Vs. Crecimiento PIB del sector agropecuario en Colombia. 2002-2006 (en porcentaje)¹⁰

CRECIMIENTO	2002	2003	2004	2005	2006
PIB Nacional	2,3	4	5	5,2	6,2
PIB del sector agropecuario	2,4	3,8	2,5	2,8	2,2

El enfoque basado en el mercado también favoreció otras aplicaciones de política pública, en respuesta a los fracasos de la reforma agraria, cuyo impulso se inició con la Ley 135 de 1961 y se reformuló con la Ley 160 de 1994, a través de la cual se instauró el mercado subsidiado de tierras como mecanismo tendiente a la redistribución de la propiedad agraria. El objetivo central de esta política era estimular los procesos de adquisición de tierras por los campesinos, mediante el uso de subsidios directos y de crédito, lo cual reduciría la intervención directa del aparato estatal. El procedimiento adoptado partía de la voluntad de los propietarios de tierra, quienes presentaban ofertas de venta ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), entidad que, tras evaluar la propuesta, escogía a los campesinos beneficiarios y facilitaba la negociación directa entre las familias campesinas y los propietarios. Para contribuir al proceso de redistribución, el Estado tenía la responsabilidad de otorgar a las y los campesinos beneficiarios un subsidio hasta del 70% para la compra del predio. Los campesinos podían pagar el 30% restante con sus recursos -si contaban con ellos- en el momento de la negociación, o podían entrar

⁹ Datos tomados de: Sánchez, Jairo. Op. Cit. No. 15.

¹⁰ Cuadro tomado de: Suárez Montoya, Aurelio. El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización. Ediciones Aurora. Bogotá. 2007. p. 109

en una línea de crédito especial de tierras a través de intermediarios financieros o del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Los resultados de este mercado de tierras estuvieron lejos de ser satisfactorios. De acuerdo a la evaluación realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) frente a las políticas de reforma agraria agenciadas por el Estado Colombiano¹¹, en la etapa anterior al mercado subsidiado de tierras, comprendida entre 1988 y 1994, ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas para ser redistribuidas en las familias beneficiarias, cuyo número ascendió a 33.670. En su momento, estas cifras significaron un avance frente a la etapa anterior (1983-1987) donde fueron beneficiarias 8.016 familias, e ingresaron al Fondo Nacional Agrario 139.412 hectáreas. Sin embargo, entre 1995 y 1999, en plena vigencia del mercado subsidiado de tierras, las hectáreas que ingresaron al Fondo Nacional disminuyeron a 286.939 y el número de familias beneficiadas bajó a 19.367¹². Así mismo, si tomamos el año de 1997 como referencia, tenemos que los propietarios ofrecieron al INCORA 1.141.313 hectáreas pero la falta de recursos sólo permitió subsidiar la compra de 42.527 hectáreas (3,7%), y de 38.451 familias solicitantes de tierras fueron escogidas únicamente 3.113¹³. En los años posteriores, el programa redujo aún más las familias beneficiarias, las cuales descendieron a 2mil en 1998 y a mil en 1999 y 2000¹⁴.

“No sólo deben garantizarse los derechos de los usuarios de la tierra sino que debe evitarse además una concentración excesiva de la propiedad y, cuando sea necesario, debe realizarse una reforma agraria que garantice que quienes dependen de la tierra para su subsistencia tengan acceso a ella. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia a que se elaboren o reformen los sistemas agrarios a fin de garantizar el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre.

Las reformas agrarias se deben acelerar, como recomienda la Directriz 8.10 de las Directrices de la FAO, y como recomendó la Conferencia Internacional de la FAO sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, porque obtener acceso al suelo es fundamental para los peones sin tierra que figuran hoy entre los más vulnerables a la inseguridad alimentaria. En la declaración ministerial aprobada por consenso por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2008 se reconoce «la importancia crucial de aumentar el acceso de las mujeres y hombres pobres del medio rural a bienes productivos, en particular la tierra y el agua”

Los resueltos en la política de redistribución de tierras tienen una relación intrínseca con la garantía del derecho a una alimentación adecuada, pues de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11-2), para garantizar el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre debería recurrirse a:

¹¹ Ver: Álvaro, Balcazar. Nelson, López y Martha Lucía Orozco. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.

¹² *Ibíd.*

¹³ Héctor, Mondragón. “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras”. En: Machado y Suárez (compiladores). El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? Tercer Mundo, CEGA, IICA. Bogotá. 1999.

¹⁴ Héctor, Mondragón. Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras? Mimeo. Bogotá. 2002.

“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”.

En este marco, las reformas agrarias se reconocen como una estrategia para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, al asegurar la disponibilidad de alimentos con base en el trabajo de los pequeños productores¹⁵.

Huelga resaltar que en el contexto de la actual Crisis Alimentaria Mundial, Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, ha resaltado no solo que el problema de la tenencia de la tierra es uno de los factores causales del hambre en el mundo, sino que también ha recomendado una vez más que los Estados deben adecuar urgentemente sus políticas para resolver la problemática de la tierra, como una acción estratégica que coadyuve a la garantía del derecho a la alimentación (ver recuadro)¹⁶.

2.3. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005

El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición fue consignado bajo documento CONPES No. 2847 del 29 de mayo de 1996. Su objetivo principal era: “Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”.

En búsqueda de este objetivo, el plan se articuló en los pilares de la seguridad alimentaria; la protección al consumidor mediante el control de calidad y la inocuidad de los alimentos, la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; la prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias; la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; la promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables; la

¹⁵ Adicionalmente, la tenencia de la tierra permite el acceso directo a los alimentos (acceso físico vía autoproducción) por parte de las familias rurales.

¹⁶ Olivier, De Schutter. 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 to the Human Rights Council. United Nations. A/HRC/9/23. 8/IX/2008. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/155/08/PDF/G0815508.pdf?OpenElement>

La preocupación sobre tema es tanta, que el Relator ha inquirido a los diferentes Estados, entre ellos el colombiano, para que den respuesta a la siguiente pregunta: “Se ha reconocido que la especulación sobre las tierras de grandes propiedades ha contribuido a aumentar la pérdida de tierras por parte de los pequeños productores. ¿Hasta qué punto su Gobierno ha llevado a cabo una evaluación del grado de concentración de propiedad de la tierra, de la cantidad de conflictos de tierra pendientes y de la cantidad de campesinos sin tierra o vulnerables? ¿Se han tomado medidas para poner a disposición tierra para cultivos para aquellos que no la tienen?” Resalte nuestro. Mensaje dirigido por el Relator Olivier De Schutter. Formato general del mensaje dirigido a los gobiernos del mundo. 29/II/2009. Disponible en: http://74.125.47.132/search?q=cache:nQf-TksObLkj:www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/questionnaireCL_sp.doc+cuestionario+a+los+estados+olivier+de+schutter&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co&client=firefox-a [Consulta: 8/II/2009]

evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios; y la formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición¹⁷.

Con base en tales ejes el plan se puso en marcha gracias a la creación de varios organismos de coordinación, entre ellos la Mesa Nacional de apoyo a la construcción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) compuesta por el Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Agricultura; el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSA), que buscaba coordinar las acciones generales; y el Comité para la Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI), cuya misión era atender al eje número 3 “Prevención y control de las deficiencias de micro nutrientes”. De igual manera, el Plan buscaba articular estrategias en varios niveles, entre ellos coordinación, educación, participación ciudadana, equidad e investigación.

El PNAN definió metas de acuerdo con varios plazos temporales. En el período 1996 - 1998, la meta trazada fue¹⁸:

- Disminuir la brecha de la desnutrición global en niños menores de cinco años, en un 10%, especialmente en las subregiones que estaban por encima de 8%, del promedio nacional de aquél entonces.

Para el año 2000, las metas establecidas fueron:

- Reducir la prevalencia de la desnutrición global en niños menores de 5 años a 7,3%.
- Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años a 12%.
- Incorporar objetivos de seguridad alimentaria en los programas y proyectos de nutrición y alimentación que adelantan las distintas entidades.

Para el período 1998 - 2002:

- Reducir la prevalencia de la desnutrición global en niños menores de 5 años a 6%.
- Reducir la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años a 10%.
- Ajustar y sostener las metas anteriores. Para los años siguientes recomendaba ajustar las metas de acuerdo al impacto logrado en la evolución de la problemática nutricional y alimentaria del país.

En términos generales, si bien se intentó cumplir con el logro de las metas propuestas, las mismas no se alcanzaron a satisfacer en su integridad. En efecto, si se toma como

¹⁷ ICBF. Evaluación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2002-2006. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Página digital. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/decide.php?patron=03.030801> [Consulta: 21/XI/2008]

¹⁸ Ver el Documento CONPES SOCIAL 2847 y María del Rocío, Ortiz Moncada. Análisis de las políticas de seguridad alimentaria de Colombia. Tesis Doctoral. Anexo I. Universidad de Alicante. 2004. Disponible en: http://www.ua.es/webs/opps/docs/tesis/rocio_ortiz/4_ANEXO_1.pdf [Consulta: 21/XI/2008]

referencia el avance último esperado (metas para el período 1998-2002), se constata que, a 2005, la desnutrición global y crónica seguía afectando, respectivamente, al 7 y 12 % de los niños y niñas menores de cinco años¹⁹.

En materia específica de Seguridad Alimentaria, el PNAN formulaba tanto un programa de Seguridad Alimentaria en Hogares como Programas de Seguridad Alimentaria en Grupos Vulnerables. El objetivo del primero era *“mejorar las condiciones para el acceso a los alimentos de los hogares más pobres, mediante la producción para el autoconsumo”*. Para lograr este objetivo se formularon los siguientes proyectos²⁰:

- Programa de Comercialización Social de Alimentos: con el fin de promover el desarrollo de sistemas asociativos de mercado, brindando además asistencia comercial y capacitación microempresarial.
- Mercaplazas: se trataba del impulso de supermercados populares en asocio con el hoy extinto Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), con el propósito de distribuir alimentos más económicos a tenderos y población de bajos ingresos.
- Despensas y Lanchas-tienda: se trataba del ofrecimiento de alimentos a bajo costo, utilizando vehículos cuyo desplazamiento se hacía por varios lugares del país.
- Capacitación, transferencia de tecnología y fomento de la acuicultura rural: que incluía la producción y distribución de semillas, y el mejoramiento de la productividad de especies acuáticas y avícolas
- Modernización rural y Desarrollo empresarial campesino: que pretendía el mejoramiento de ingresos vía generación de empleo, dotación de tierras, apoyo a la producción de alimentos básicos, e iniciativas de empresarización rural.

En relación con los programas de seguridad alimentaria en grupos vulnerables, el objetivo formulado era proteger y mejorar su estado nutricional mediante programas integrales que incorporaran la complementación alimentaria y otro tipo de acciones, según el tipo de programa: capacitación sobre preparación de alimentos, educación nutricional y otras acciones pedagógicas.

Dentro de los proyectos impulsados se encontraban²¹:

- Hogares Comunitarios -FAMI- Familia, Mujer e Infancia: dirigidos a niños menores de 2 años en compañía de sus padres.

¹⁹ ICBF. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, ENSIN 2005. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá. 2006. P. 95.

²⁰ Ortiz Moncada, María del Rocío. Op. Cit. No. 26.

²¹ Ver: Ortiz Moncada, María del Rocío. Op. Cit. No. 26. Para información más detallada sobre estos programas (especialmente los dirigidos por el ICBF), la población objetivo y las acciones desarrolladas en el marco de cada uno de ellos, Ver: Ribero, María del Pilar. Documento síntesis de experiencias de seguridad alimentaria. FAO - Unidad de Gestión de los Proyectos. Bogotá. 2006. pp. 13-24.

- Hogares Comunitarios de Bienestar: destinados a niños y niñas de escasos recursos entre 0 a 7 años.
- Hogares Infantiles: cuya población objeto eran los niños y niñas entre 3 meses y 6 años, provenientes de familias de escasos recursos y con padres trabajadores.
- Bono Alimentario Rural: consistente en la entrega de alimentos a niños entre 1 a 7 años, habitantes de zonas rurales y no beneficiarios de los Hogares de Bienestar.
- Atención Complementaria al Escolar y Adolescente: destinado a la complementación alimentaria de población escolarizada y no escolarizada tanto de zonas rurales y urbanas.
- Recuperación Nutricional - Ambulatoria: consistente en complementación proteínica a niños con problemas nutricionales no hospitalizados.
- Recuperación Nutricional - Hospitalaria: destinada al suministro de complementos alimentarios reforzados a niños y niñas con problemas graves de desnutrición
- Intervención Nutricional Materno - Infantil: consistente en el apoyo nutricional a mujeres gestantes, lactantes y niños y niñas menores de siete años.
- Atención Integral al Anciano y Familia Indígena: destinado al suministro de complementos alimentarios a estas poblaciones.
- Jardines Infantiles: cuya población objeto son los niños y niñas entre 2 y 5 años.

Estos programas tuvieron como principal característica la focalización, es decir, una estrategia que buscó complementar al mercado en lugar de intervenirlo o sustituirlo, procurando que los sectores que no podían vincularse adecuadamente a él pudieran integrarse gracias a un método de acción dirigido exclusivamente a ellos.

Otro rasgo importante fue su profundo sentido asistencialista y la debilidad manifiesta para generar dinámicas garantistas del derecho, más allá de la distribución de alimentos, mercados o sucedáneos. De acuerdo con estudios especializados²², el PNAN no alcanzó

²² Ortiz Moncada, María del Rocío; et al. *Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos*. En: Rev. Panam. Salud Pública. Washington. 2003. V 14. No. 3. pp. 188-191. En otro estudio de la misma investigadora, se identificaron varios puntos débiles de la política enmarcada en el PNAN, entre los cuales, se señalan, los siguientes: (i) el PNAN estuvo desarticulado de las políticas sociales y económicas y no fue coherente con la política agraria y exterior; (ii) existió descoordinación entre los entes nacionales encargados del plan con entes y autoridades del orden regional; (iii) el clima de violencia y desplazamiento afectó la situación de seguridad alimentaria del país; (iv) existió inequidad en la asignación institucional de recursos y obstáculos a la transferencia de los mismos; (v) no se dio continuidad en los compromisos sectoriales e institucionales; (vi) faltó información a la población sobre

los objetivos que se había trazado, en buena medida porque la política se planteó en un contexto de mundialización de los mercados y crisis económica que afectó seriamente la disponibilidad total de alimentos durante la aplicación de dicho plan. En los mismos estudios previamente citados, una de las muestras que permiten evidenciar la imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos fue el descenso del consumo de energía y nutrientes, especialmente los carbohidratos.

De otra parte, según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición tuvo algunos logros como fue su permanencia durante varios gobiernos, la reducción de la desnutrición infantil, el mejoramiento en materia de deficiencia de micronutrientes y algunos avances normativos (ver tabla No. 4)

Tabla No. 4. Logros, avances, debilidades, obstáculos y desafíos del PNAN (período 1996-2002)²³

LOGROS O AVANCES	DEBILIDADES, OBSTÁCULOS O DESAFÍOS
Se mantuvo vigente durante varios gobiernos.	Fue débil el proceso de descentralización del PNAN y el posicionamiento de las entidades integrantes del CONSA
Entre 1996 y 2002 el país logró “superar las cifras de desnutrición infantil” (sic) gracias a programas de complementación nutricional y fomento agroindustrial.	Estos avances se dieron con marcadas diferencias regionales.
Se lograron avances intersectoriales de tipo normativo y legal con el fin de controlar y vigilar la inocuidad de los alimentos de consumo humano.	
Colombia fue declarada libre de desórdenes por deficiencias de yodo y tuvo otros avances en materia de hambre oculta (deficiencia de micronutrientes): fortificación de harina de trigo, mejora en la yodización y fluorización de la sal.	
En el marco de la Resolución 412 de 2000 (Ministerio de Salud) se establecieron guías y normas técnicas para mejorar, entre otros temas de salud pública, la atención de problemas del crecimiento y desarrollo, y de alteraciones asociadas con la nutrición.	
Fue formulado y descentralizado el Plan Decenal para la Promoción y Apoyo de la Lactancia Materna 1998 - 2008.	La lactancia exclusiva durante los primeros seis meses fue cada vez menor.

el PNAN, sus acciones y programas; (vii) no existieron mecanismos de control para dar seguimiento al PNAN.

²³ Tabla construida con base en información consignada en: ICBF. Op. Cit. No. 25.

Se realizaron esfuerzos para la divulgación de guías alimentarias para todos los grupos de población.	Faltó mayor participación de las entidades educativas para la difusión de estas guías.
El país acogió la estrategia de “Escuelas Saludables”, la cual ayudó a la promoción de hábitos saludables.	Hubo débil participación, en esta estrategia, de las entidades responsables de su puesta en marcha. Se careció de voluntad política a nivel regional favorable a esta iniciativa.
Se lograron avances en investigación sobre el tema alimentario y nutricional en Colombia.	Faltó profundizar en otras temáticas relacionadas.
	Hubo insuficiente talento humano para apoyar y garantizar el desarrollo del PNAN.

Sin embargo, estos hechos no son del todo favorables pues se puede constatar que la desnutrición sigue afectando al 21 % de las niñas y niños menores de cinco años y que las carencias de micronutrientes en Colombia alcanzan cifras verdaderamente inquietantes. En este último caso, el 32%, 62% y 86% de la población general tienen deficiencias de Vitamina A, Zinc y Calcio, respectivamente. Además, el 33% de los niños y niñas menores de cinco años y el 45% de las mujeres embarazadas presentan anemia²⁴.

Los vacíos, deficiencias y problemas observados en el PNAN, se enmarcan en lo que denominamos un problema de ordenación de preferencias. Dicha ordenación de preferencias no sólo es resultado de un error en el planteamiento de las políticas, sino también de la separación entre política social y política económica, lo que tiende a frustrar la posibilidad de hacer efectiva la primera, ante la primacía de los intereses que giran entorno a la política económica.

2.4. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

La nueva política alimentaria está recogida, en buena medida, en el documento CONPES SOCIAL No. 113 del 31 de marzo de 2008. En este instrumento se define la seguridad alimentaria como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”²⁵.

La anterior definición implica que una persona se encuentra privada de su derecho:

- I. Cuando carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos), o

²⁴ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia*, ENSIN 2005, Bogotá, 2006.

²⁵ Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES SOCIAL 113. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Bogotá. 2007. p. 3

2. Cuando no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles, de suerte que pueda alimentarse de manera adecuada (dimensión de calidad de vida y fines del bienestar).

La dimensión de calidad de vida sostiene que factores como la educación, salud, acueducto y alcantarillado son fundamentales para alcanzarla. En ese sentido, la conducta de las personas, las familias o las comunidades y los servicios públicos como la educación, la salud y el saneamiento básico, son elementos fundamentales para lograr tal calidad de vida.

El documento CONPES hace un claro énfasis en la conducta de las personas y las familias, que se refleja en “hábitos de consumo y en los estilos de vida que, de alguna forma, determinan la posibilidad de convertir los alimentos de la canasta básica en alimentación adecuada. Este punto es de importancia porque aún si el problema económico se soluciona, la conducta y los hábitos de las personas pueden generar riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional”²⁶. Por lo anterior, la calidad de vida se basa en un compromiso de **corresponsabilidad** entre la sociedad civil, las comunidades y las familias.

Esta posición se relaciona con la propia definición de seguridad alimentaria, ya que:

“La definición [de seguridad alimentaria y nutricional] adoptada en este documento Conpes Social va más allá del hecho de que toda la población tenga una alimentación adecuada, ésta realza el derecho de la misma a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada, el deber que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con estrategias sociales para afrontar los riesgos”²⁷.

En este marco, se plantea que la seguridad alimentaria se define con base en los siguientes elementos: a) disponibilidad de alimentos; b) acceso físico y económico a los alimentos; c) consumo de alimentos; d) aprovechamiento o utilización biológica y, finalmente, e) calidad e inocuidad.

La disponibilidad y acceso se consideran como la base material y económica de la seguridad alimentaria y nutricional, mientras el consumo y el aprovechamiento se refieren a la capacidad de las personas de convertir los alimentos en alimentación adecuada, lo que incluye los hábitos familiares e individuales. La calidad se relaciona con las características intrínsecas del alimento.

El enfoque que orienta la nueva política se basa en el **manejo social del riesgo**, comprendido como el “conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida”²⁸. En este sentido, la política se enfoca al desarrollo de acciones dirigidas principalmente a la población que presenta un mayor grado de probabilidad de verse expuesta al hambre. Las

²⁶ Ibíd. p. 5.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd. p. 8.

acciones se enmarcan en tres estrategias: prevención y promoción, mitigación y superación. Las estrategias del manejo social del riesgo se definen así:

- **Prevención y promoción:** “Es la reducción del riesgo que consiste en evitar una situación de hambre, malnutrición o enfermedades asociadas a la alimentación e inocuidad de los mismos. La estrategia se realiza por la vía de la reducción de las amenazas. Las acciones de promoción, por su parte, están relacionadas con la disminución de la vulnerabilidad, es decir van dirigidas a los individuos, familias y/o comunidades. Las acciones de prevención pueden ser universales o focalizadas, igualmente las de promoción. Es decir, pueden ir dirigidas al 100% de la población o a los grupos expuestos a amenazas específicas”²⁹.
- **Mitigación:** “Se refiere a cuando la amenaza es inminente o inevitable, y se interviene disminuyendo la vulnerabilidad a ese evento previamente identificado con el objeto de disminuir su impacto. Las acciones de mitigación en general son focalizadas, se requiere de la identificación de grupos vulnerables a determinados riesgos. Las estrategias de mitigación se establecen antes de que ocurra el evento”³⁰.
- **Superación:** “Están dirigidas a los individuos, familias o comunidades en los que ya se ha materializado el riesgo (en este caso a grupos que padecen hambre y malnutrición). La estrategia consiste en evitar que permanezca en esta situación mediante el fortalecimiento de sus medios económicos. Son acciones que se aplican después de la perturbación, para ocuparse de los impactos no cubiertos por la mitigación. Estas acciones, en general son focalizadas, van dirigidas a grupos identificados con una privación”³¹.

Para alcanzar las metas propuestas y desarrollar las líneas de política definidas, se creó una instancia de política pública denominada Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), integrada por los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Las líneas de la política son:

- a) Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario: busca garantizar la estabilidad en el suministro de alimentos, protegiendo a los productores afectados por la fluctuación de los mercados. Así mismo instaura un mecanismo de contingentes de importación definiendo un arancel preferencial y procurando alcanzar un volumen mínimo de producción de alimentos, con respeto a los acuerdos internacionales de comercio firmados por Colombia. Las posibilidades de comercialización de pequeños y medianos productores se le

²⁹ Ibíd. p. 47.

³⁰ Ibíd.

³¹ Ibíd.

encarga a las entidades territoriales, quienes también deberán crear redes de seguridad alimentaria y nutricional que establezcan los precios de los alimentos.

- b) Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos: pretende impulsar la asociación de pequeños y medianos productores buscando la especialización productiva que fortalezca su competitividad.
- c) Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable: busca integrar a la población más vulnerable en las actividades productivas de la economía local, lo anterior mediante la integración de los instrumentos de la política agropecuaria.
- d) Garantía de acceso a los alimentos: busca establecer una canasta básica de alimentos mediante la promoción de la libre competencia a través del desmonte de los impuestos indirectos. También promover los programas de asistencia alimentaria por la vía de minicadenas de abastecimiento, la conformación de bancos de alimentos, producción para el autoconsumo y acciones de responsabilidad social.
- e) Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable: busca ligar los programas de protección social con los programas de seguridad alimentaria, haciendo énfasis en niños y niñas, mujeres gestantes, madres lactantes, grupos étnicos, y desplazados. Igualmente, la ampliación de los programas de prevención, el seguimiento a las deficiencias en micronutrientes, el fortalecimiento de los centros de recuperación nutricional, la promoción y protección a la lactancia materna exclusiva, el fomento de la actividad física, y la promoción del *lavado de manos*.
- f) Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables: busca desarrollar programas de: i) planes departamentales de agua y saneamiento y ii) saneamiento para asentamientos en el marco del programa de mejoramiento integral de barrios, desarrollados por el Ministerio del Medio Ambiente.
- g) Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos: busca fortalecer la estrategia de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, así como los sistemas de vigilancia y control sanitario y de vigilancia epidemiológica.
- h) Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas: pretende fomentar la formación en distintos niveles relacionados con la PSAN para fortalecer las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas en distintos ámbitos.

De acuerdo con tales líneas de política, la PSAN define 16 metas de política, dentro de las más importantes destacamos las siguientes:

- a) Aumentar la cobertura de los niños y niñas de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa de desayunos infantiles a 1.306.074 (acumulados) en 2010.
- b) Lograr que en los establecimientos educativos oficiales que atiendan mayoritariamente a la población pobre y vulnerable, según lo defina el SISBEN, se alcance la cobertura universal con programas de alimentación escolar en 2015.
- c) Reducir la desnutrición global de niños y niñas menores de 5 años a 4.9% en 2010 y a 2.1% en 2015, a nivel nacional.
- d) Reducir el número de muertes por desnutrición de niños y niñas menores de 5 años.
- e) Incrementar la superficie agrícola cosechada en 6,6 % al 2010 y en 13% al 2015.

2.5. Apreciaciones sobre la justificación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

Aunque resulta prematuro evaluar una política que lleva muy poco tiempo de haber sido formulada, consideramos crucial hacer algunas observaciones. Un primer problema que muestra la política radica en la corresponsabilidad entre Estado e individuos, pues una perspectiva de derechos se basa en la asimetría entre los dos actores.

Así las cosas, los Estados están obligados a formular políticas que tengan como centro de acción el quehacer de las entidades públicas, pues, como ya se dijo, las políticas públicas se derivan de las obligaciones del Estado. Por eso, los individuos no pueden ser objeto de responsabilidades que desbordan su capacidad de acción. Lo anterior se refuerza al apreciar que el documento CONPES menciona servicios públicos como los de educación, salud y saneamiento básico como factores de corresponsabilidad Estado-sociedad, cuando en la realidad se trata de responsabilidades que constitucionalmente le corresponden al Estado.

En segundo lugar, resulta preocupante que persista en un tipo de política focalizada, accesoria al mercado, pues precisamente tal condición es la que en buena medida ha definido el fracaso de las tentativas anteriores en política pública alimentaria y agraria. En tercer lugar, unido a lo anterior, las experiencias focalizadas tampoco han mostrado buenos resultados, como lo muestran las evaluaciones de dicha política.

En cuarto lugar, fundamentar una política alimentaria basada en la dimensión social del riesgo puede limitar seriamente los alcances de la misma, pues los problemas de la sociedad, y en este caso, el hambre y la desnutrición, son exigencias del presente y no riesgos potenciales o del futuro.

En quinto lugar, la atribución de responsabilidades a las entidades territoriales es una estrategia necesaria pero problemática, si tenemos en cuenta que en la última década las regiones han sufrido un recorte de recursos por la vía de la reforma constitucional al sistema general de participaciones, lo que reduce las posibilidades concretas de impacto de la política pública.

Por último, a pesar de basarse en una estrategia de focalización, la PSAN no le da al desplazamiento forzado interno la importancia que merece. En este sentido, la focalización de la política muestra una grave inconsistencia interna al basarse en la protección de los sectores poblacionales vulnerables, sin desarrollar una estrategia ambiciosa para proteger al sector más vulnerable de todos. Por eso, es crucial no divorciar la política pública del contexto en el que esta se formula.

En efecto, al revisar el Documento CONPES SOCIAL No. 113, el tema del desplazamiento aparece de manera genérica cuando se menciona a la “población vulnerable”. En las nueve líneas de política sugeridas por el CONPES 113, sólo en una (“Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable”) se hace mención explícita de la población desplazada.

Eso evidencia que el tema de la inseguridad alimentaria de esta población carece de un tratamiento prioritario en el marco de la PSAN y, a lo sumo, se habla o se supone que se habla de tal población cuando se menciona a la “población vulnerable”

En nuestra opinión, la PSAN debió dar mayor prioridad al tema alimentario de la población víctima del desplazamiento, ya que este fenómeno ha afectado, en el tiempo más reciente, a cerca de cuatro millones de colombianos, casi todos de las zonas rurales. Este último punto merece ser considerado en su real impacto, pues las acciones para la población desplazada, en el marco de la PSAN, no deberían limitarse a medidas de corte asistencial-alimentario, sino incluir acciones de restitución y apoyo de sus medios de vida.

2.6. Apreciaciones sobre los enfoques del PNAN y la PSAN

Tomado en cuenta el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) y luego la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), es notorio que existe un cambio en el enfoque dado al tema alimentario en el marco de las políticas públicas del orden nacional. En la tabla siguiente se ilustra las principales diferencias:

Tabla No. 5. Objetivo general, líneas de acción y estrategias del PNAN y PSAN.

	PNAN	PSAN
OBJETIVO GENERAL	“Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación,	“Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en cantidad, variedad, calidad e inocuidad”

	agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”.	
LÍNEAS DE ACCIÓN	Seguridad alimentaria	Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario
	Protección al consumidor mediante el control de calidad y la inocuidad de los alimentos	Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos
	Prevención y control de las deficiencias de micronutrientes	Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable
	Prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias	Garantía de acceso a los alimentos
	Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna	Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable
	Promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables	Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables
	Evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios	Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos
	Formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición	Desarrollo científico y tecnológico de los cinco ejes de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad de alimentos, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos, calidad e inocuidad de los alimentos)
	Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.	
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	Coordinación	Desarrollo institucional
	Participación ciudadana	Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional
	Equidad	Focalización
	Educación	Alianzas estratégicas
	Investigación	Participación comunitaria y ciudadana
		Información, educación y comunicación
	Seguimiento y evaluación	

A diferencia del PNAN, la PSAN formula un objetivo general que intenta incorporar los elementos constitutivos del derecho a la alimentación: disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad cultural. Indudablemente ello no puede lograrse en la medida que no se concrete un accionar que cuente no sólo con la voluntad política necesaria, en el marco del cumplimiento de las obligaciones estatales respecto al derecho a la alimentación, sino con el apoyo generalizado de la opinión pública y el desarrollo de los mecanismos adecuados de seguimiento, vigilancia, monitoreo y participación de los titulares del derecho, sus representantes, los organismos de control estatal, los movimientos sociales interesados, y las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

En lo que tiene que ver con las líneas de acción, es notorio que las formuladas en la PSAN son más ambiciosas y algo más integrales que las propuestas en el PNAN. En principio, el hecho de reconocer la necesidad de poner en marcha acciones orientadas a “mejorar la estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario”, “impulsar las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos”, y “mejorar la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable”, son pasos hacia delante al reconocer de alguna manera que el factor productivo no puede soslayarse cuando se pretende garantizar la seguridad alimentaria de todo el país.

En la PSAN las estrategias propuestas parecieran haber sido formuladas para solventar de alguna manera las fallas detectadas en el PNAN. Es el caso, por ejemplo, de las estrategias de “desarrollo institucional” y búsqueda de “alianzas estratégicas”, las cuales, de llegarse a concretar, mejorarían sustancialmente la operatividad y coordinación de la política, así como la incorporación participativa de otros actores sociales (sector privado, entes territoriales, etc.)

Cabe resaltar que ahora funge como estrategia lo que en el PNAN era una línea de acción: el “seguimiento y evaluación” (antes, “evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios”) Sería un gran avance que las dinámicas y herramientas de seguimiento pudieran concretarse con la participación de, entre otros, los titulares del derecho, los organismos de control y las organizaciones defensoras de derechos humanos, con el fin de consensuar un monitoreo contante a los avances de la Política y que, eventualmente, sirva como insumo para la valoración general del nivel de garantía del derecho a la alimentación en Colombia y el grado de cumplimiento estatal respecto a sus obligaciones con tal derecho. En ese sentido, iniciativas ya puestas en marcha por organizaciones de la sociedad civil, como por instancias de índole oficial (Programa PROSEDHER – Defensoría del Pueblo, por ejemplo), son más que necesarias no sólo para vigilar el cumplimiento de la PSAN, sino también la garantía plena del derecho a la alimentación.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL HAMBRE EN COLOMBIA

3.1. Distribución de la tierra y política agraria.

Uno de los problemas que incide de manera negativa en la garantía del derecho a la alimentación radica en la concentración elevada de la tierra, situación que se agrava gracias al fenómeno del desplazamiento forzado. De acuerdo con un reciente estudio, entre tres

y cuatro millones de personas se han visto obligadas a huir por causa de la violencia, dirigiéndose a otras regiones del país, y al menos 500.000 personas se habrían desplazado por estos motivos a países vecinos³². Colombia es considerada el segundo país en el mundo con mayor población interna desplazada, estimada en casi el 9% de la población nacional, como víctima de este tipo de violencia³³.

El desplazamiento forzado profundiza la desigualdad en la distribución de la riqueza en general y de la tierra en particular (ver tabla No. 6), lo que resulta bastante grave si se tiene en cuenta que Colombia es el segundo país en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando un coeficiente de Gini de 0,576³⁴. De acuerdo con los datos de la Procuraduría General de la Nación, un 76% de las personas desplazadas tenía derechos vinculados con la tierra como propietaria, ocupante, poseedora o tenedora, mientras para entidades como la Conferencia Episcopal, CODHES y la Contraloría General de la República este porcentaje aumenta entre el 76% y el 79%. Esta estrategia de despojo representa alrededor de 7 millones de hectáreas usurpadas a sus legítimos propietarios o tenedores gracias al desplazamiento³⁵, generando una profundización de la desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra. De acuerdo con datos oficiales, el 0,43% de los propietarios es dueño del 62,91% del área predial rural, mientras el 57,87% de los propietarios tiene apenas un 1,66% de la tierra³⁶. Esto explica porque el Gini de concentración de la tierra en Colombia es uno de los más altos del mundo (0,85)³⁷.

Tabla No. 6. Concentración de la propiedad de la tierra en Colombia³⁸.

TAMAÑO DEL PREDIO (hectáreas)	PROPIETARIOS (porcentaje)	SUPERFICIE (área predial rural registrada)
< 3	57.3%	1.7%
>3, <100	39.7%	22.5%
>100, <500	2.6%	14.6%
>500	0.4%	61.2%
Total porcentaje	100.0%	100.0%

³² Amnistía Internacional. Todo queda atrás. Desplazamiento interno en Colombia. Editorial Amnistía Internacional. Madrid. Junio de 2009.

³³ Información tomada de la Consultoría para los Derechos humanos y el desplazamiento forzado CODHES. Disponible en: www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf [Consulta: 17/VII/2009]

³⁴ Bonilla, Ricardo y Jorge Iván González (coordinadores). Bienestar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. CID, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República. 2006. p. 37.

³⁵ Procuraduría General de la Nación. Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Reinserción y Desmovilización. Bogotá. 2006. Tomo I. pp. 185 y 179

³⁶ Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá. Vol. 4. 2002.

³⁷ Maya Villazón, Edgardo. Carta del Procurador General de la Nación al Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias. Comentarios al Proyecto de Ley No. 30. Bogotá. 8/X/2006. En: Grupo Semillas. Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Una contrarreforma agraria a la medida de la Ley de Justicia y Paz y para los inversionistas. Separata. Bogotá. 2006. p. 29.

³⁸ Fajardo, Darío. Tierra, poder político y reformas agraria y rural. Con base en IGAC y Corpoica.

Adicional al desplazamiento forzado y la desigualdad en la distribución de la tierra, la política pública en esta materia constituye un factor importante para analizar. Dentro de los puntos centrales de la política dirigida al campo en los últimos años se destacan: a) la promulgación de leyes que eventualmente pueden utilizarse como un medio para legalizar el despojo de tierras; b) el proyecto (inconcluso) de adjudicar tierras y territorios a los pueblos indígenas; c) la profundización de la actividad extractiva por sobre la vocación productiva; d) los cambios forzados en el uso del suelo agrícola y, por último, e) la reducción del apoyo a la pequeña producción campesina.

Así las cosas, a manera de ejemplo, en cuanto al primer punto reseñado, se encuentra la Ley 791 de 2002, la cual redujo a la mitad los plazos para la prescripción ordinaria y extraordinaria, lo que implica que se acorta sustancialmente el tiempo requerido para alcanzar la propiedad de un predio sobre el que se alega posesión ante los estrados judiciales, circunstancia que acrecienta el riesgo de legalización del despojo del que han sido víctimas millones de familias campesinas en Colombia. Otra norma igualmente preocupante es la Ley 1182 del 2008, que instituye lo que se denomina como “saneamiento de la falsa tradición”, figura que permite legalizar predios no superiores a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no se haya realizado mediante el uso de la violencia, aspecto sobre el cual no siempre existen las correspondientes denuncias.

El desmonte de las instituciones públicas dedicadas a apoyar el campo también trae consecuencias perversas a los pequeños agricultores que no se ven apoyados por el Estado. En el año 2003, el Gobierno fusionó cuatro entidades del Estado relacionadas con la agricultura (INCORA, DRI, INAT e INPA)³⁹ en una sola entidad: INCODER (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural), cuyo presupuesto en dos años no llega a la cuarta parte del que tuvieron en su peor momento los cuatro institutos liquidados⁴⁰. Una muestra de esta situación la encontramos en la baja adjudicación de tierras para campesinos: en 2003 fueron adjudicados 10 predios equivalentes a 2.607 ha; en el 2004 fueron adjudicadas 78 fincas y 12.577 ha y en 2005 fueron adjudicados 14 predios equivalentes a 1.451 ha.

De igual manera, la compra de tierra para pueblos indígenas también muestra una reducción considerable: en 2003 fueron adjudicadas 1.995.350 ha, un 6,38% del total; en 2004 fueron adjudicadas 11.798 ha, un 0,04%; en 2005 fueron adjudicadas 45.599 ha, un 0,15%; en 2006 fueron adjudicadas 10.867 ha, un 0,03% y en 2007 fueron adjudicadas 4.187 ha, un 0,01%⁴¹.

En cuanto a la profundización de la actividad extractiva por sobre la vocación productiva, los cambios forzados en el uso del suelo agrícola y la reducción del apoyo a la pequeña producción campesina, son tres momentos de un mismo proceso que afecta a los

³⁹ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)

⁴⁰ Mondragón, Héctor. En: Suárez, Aurelio; et al. El campo, una carta por jugar. ILSA. Bogotá. 2005. p. 68.

⁴¹ Houghton, Juan (editor). La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales en los pueblos indígenas. Centro de Cooperación al Indígena. Bogotá. 2008. p. 85.

pequeños productores rurales. Al respecto, vale recordar que en el marco de lo propuesto por los dos últimos planes de desarrollo a nivel nacional⁴², se espera una amplia “recuperación de zonas de cultivo” y “emprezamiento” del sector rural, con destinación a la producción de bienes relacionados con la llamada “apuesta agroexportadora”⁴³. En este sentido, se busca que para el 2010 existan 4,4 millones de hectáreas sembradas con esos cultivos, lo que representa un incremento del 132% respecto al área sembrada con ellos en 2006⁴⁴.

Adicionalmente, durante la presente década se han venido ampliando las actividades de extracción de recursos mineros en detrimento de la producción agrícola. Antes de 2001 se expedían entre 80 y 100 títulos mineros por año, pero después de ese año se expedieron en promedio más de 400 títulos anuales. Hacia el año 2008, el total general de títulos mineros fue de 5.067, para un total de 2.927.189 de hectáreas involucradas en extracción minera⁴⁵.

Otro fenómeno consiste en la profundización del apoyo gubernamental a las actividades basadas en monocultivos agroindustriales por encima de la agricultura campesina de pequeña escala. Solo en los primeros siete meses del año 2009, se entregaron cuantiosas ayudas a los grandes productores agroindustriales, incluyendo: protección al precio del café (150.000 millones de pesos), subsidio a intereses de crédito de agroexportadores (85.000 millones); incentivo asistencia técnica (23.500 millones); subsidio a intereses de crédito por fertilización del café (20.000 millones); incentivo siembra maíz amarillo (18.000 millones); incentivo forestal (15.000 millones); subsidio a la palma de aceite en Nariño (10.000 millones) e Incentivo siembra de frijol en zona cafetera (5.200 millones)⁴⁶. Así

⁴² DNP. Plan de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado Comunitario. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2003. pp: 228-232; y, DNP. Plan de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2007. p: 222.

⁴³ A groso modo, en los tres planes de desarrollo previos a los ya citados, es decir, los vigentes durante y después de la Constitución del 91 (“La Revolución Pacífica” 1990-1994; “El Salto Social” 1994-1998; “Cambio para Construir la Paz” 1998-2002), el tema rural estuvo supeditado a la apertura económica y la liberalización de los mercados, lo que implicó: el abandono del intervencionismo estatal en los principales sectores de la economía, la eliminación del modelo de sustitución de importaciones, la reducción de subsidios para los pequeños productores rurales, y el impulso a la competitividad económica con miras a favorecer el sector agroexportador. Esos planes de desarrollo se encuentran disponibles, en su versión electrónica, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx> [Consulta: 4/III/2010]

⁴⁴ El incremento en el área sembrada con otros cultivos, entre ellos los alimentarios, apenas será del 10 % para igual periodo. Para las cifras base de estos cálculos ver: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006 - 2020. Documento en PDF. p: 7. Disponible en: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/Competitividad/InsumosApuestaI.pdf> [Consulta: 13/IX/2009]

⁴⁵ Houghton, Juan (editor). Op. Cit. 56.

⁴⁶ Ley para sufrir menos por el dólar. El tiempo. Edición digital. Bogotá. 24/VII/2009. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3539031> [Consulta: 24/VIII/2009]; Nuevo precio mínimo para compra de café y otras ventajas para el gremio anunció Ministro de Agricultura. Portafolio. Edición digital. Bogotá. 27/XI/2009. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2008-11-27/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4689749.html [Consulta: 29/XI/2009]; \$18 mil millones en incentivos para cultivadores de maíz amarillo. Presidencia de la República. Bogotá. 4/III/2009. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/marzo/04/17042009.html> [Consulta: 7/VI/2009]; Buena oferta de alimentos se mantendrá durante 2009, afirma ministro de Agricultura, Andrés

puede constatarse que el aumento de estímulos a la gran producción agroindustrial coincide con la reducción del apoyo a la pequeña producción campesina.

En los años recientes el apoyo a las grandes plantaciones agroindustriales se ha enfocado principalmente en cultivos como banano, palma de aceite, cacao, forestales, caucho y agrocombustibles. Habitualmente estos cultivos se desarrollan en áreas de mayor extensión, involucran la mayor parte de los cultivos permanentes, usan menos mano de obra e incorporan un mejor recurso tecnológico, mientras la pequeña agricultura se presenta en áreas pequeñas, involucran cultivos transitorios y alimentos (siendo la fuente principal de abastecimiento de productos alimenticios como el frijón, maíz, yuca, tomate, habichuela, arveja y papa), los cuales cuentan con menores recursos tecnológicos⁴⁷.

La persistencia de esta política puede llegar a afectar la disponibilidad alimentaria nacional, especialmente porque la mayoría de los productos subsidiados por el Gobierno son cultivos no alimentarios que no aportan significativamente a la dieta nacional, y, adicionalmente, porque la escasa redistribución de la tierra, podría poner en riesgo el abastecimiento de alimentos que se realiza por la pequeña agricultura.

3.2. El nivel de garantía del derecho a la alimentación: un balance preocupante

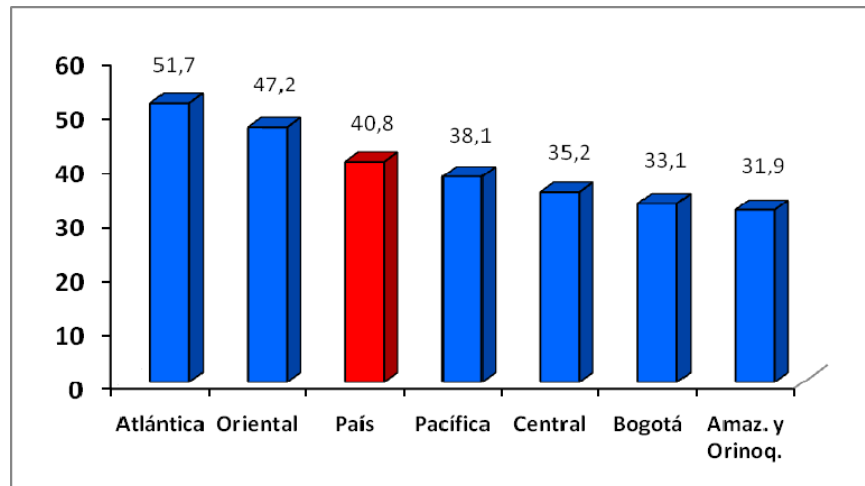
En la actualidad, el nivel de garantía del derecho a la alimentación dista de ser calificado como un cumplimiento efectivo del mismo. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), un 40,8 % de los hogares colombianos sufre inseguridad alimentaria, lo que indica que cuatro de cada diez hogares presentan problemas para obtener los ingresos suficientes que permitan comprar alimentos. Además, hay problemas derivados de la inestabilidad en el consumo de comidas diarias, la existencia de raciones pequeñas que no alcanzan a satisfacer a los individuos integrantes de las familias e incluso la posibilidad de que las personas se acuesten a dormir con hambre, por falta de acceso a los alimentos⁴⁸.

Gráfico No. 2. Porcentaje regional de hogares con inseguridad alimentaria en Colombia. 2005.

Fernández. Portafolio. Edición digital. Bogotá. 2/IV/2008. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5612567.html [Consulta: 17/VI/2009]

⁴⁷ Bonilla, Ricardo y Jorge Iván González. Op. Cit. No. 48.

⁴⁸ ICBF. Op. Cit. No. 27. pp. 319 y ss.



De acuerdo con la ENSIN, la inseguridad alimentaria afecta especialmente a los hogares de las regiones atlántica (51,7%) y oriental (47,2%), que presentan indicadores superiores al promedio nacional. A pesar de presentar porcentajes inferiores al promedio nacional, las subregiones pacífica, central, amazonía y orinoquía, también muestran cifras preocupantes (ver gráfico No. 2)⁴⁹.

La anterior situación desemboca en desafortunados efectos físicos y psicológicos, pues de acuerdo con la ENSIN:

“Entre los efectos físicos se deben mencionar el bajo rendimiento escolar, la baja capacidad laboral y en el hogar, la desnutrición y la enfermedad. Entre las psicológicas, la sensación que pueden tener las personas de tener que asumir conductas socialmente no aceptadas, como la búsqueda de alimentos en las basuras, pedir limosna, que los niños trabajen y que los jóvenes se prostituyan, entre muchas más. Lo más grave, la sensación de exclusión y de impotencia por no poder alcanzar de manera autónoma los bienes y servicios necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del hogar. Todo esto impide disminuir la iniquidad histórica que ha vivido el país, porque perpetúa el ciclo pobreza-hambre-desnutrición-pobreza”⁵⁰.

La encuesta también mostró que más del 21% de niños y niñas menores de cinco años sufren algún tipo de desnutrición, que el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas y el 36 % deficiencias proteínicas⁵¹. Que la deficiencia de micronutrientes o hambre oculta es un grave problema que se refleja en el 33,2 % de los menores de cinco años con anemia, la deficiencia de Vitamina C en el 22,6 % de la población general, de Vitamina A en el 32 %, de Zinc en el 62,3 %, y de Calcio en un 85,8 %⁵².

⁴⁹ Gráfico elaborado con base en datos de ICBF. Op. Cit. No. 27. p. 323.

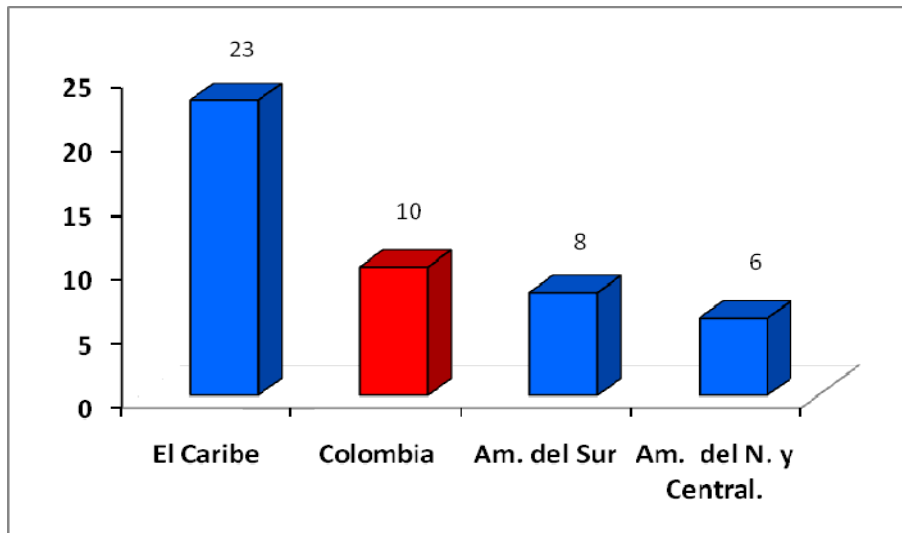
⁵⁰ Ibíd. p. 331.

⁵¹ Ibíd. pp. 323, 243 y 245.

⁵² Ibíd. Pp. 229 y ss.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Colombia se encuentra en la categoría de subnutrición 3, lo que implica que entre un 10 y un 19% de su población se encuentra con hambre⁵³. (Ver gráfico No. 3).

Gráfico No. 3. Proporción de personas subnutridas respecto a su población total, en diferentes regiones de Latinoamérica. Años 2003-2005 (en porcentaje)⁵⁴.



Un tema donde se muestra el grado de incertidumbre, es el de las muertes ocasionadas por el hambre. Mientras organismos de Naciones Unidas como UNICEF afirman que 5.000 niños mueren de hambre cada año en el país, para un promedio de 14 muertes al día, la tercera parte de ellas por desnutrición, según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las muertes al año relacionadas con el hambre no superan las 700⁵⁵. En el año 2006, una investigación realizada por la Universidad Externado de Colombia reveló que entre 1998 y 2002, las muertes asociadas al hambre alcanzaron los 40.000 casos⁵⁶. Sin duda, la disparidad de las cifras presentadas muestran tanto la magnitud del problema como la dificultad para tener estadísticas fiables en algunos aspectos relacionados con el derecho a la alimentación.

⁵³ Action Aid, Food Security Network. Informe sobre avances en el derecho a la alimentación. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Colombia. Madrid. 2008.

⁵⁴ Elaborada con base en datos contenidos en: FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Roma. 2008. p. 49.

⁵⁵ Hambre: S.O.S. Revista Cambio. Edición digital. Bogotá. Disponible en: http://www.cambio.com.co/informeespecialcambio/839/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-573102_9.html [Consulta: 21/IX/2009]; y, El 12% de los niños colombianos sufre de desnutrición crónica. El Espectador. Edición digital. Bogotá. 27/IV/2009. Disponible en: www.elespectador.com/articulo142758-el-12-de-los-ninos-colombianos-sufre-de-desnutricion-cronica [Consulta: 4/VI/2009]

⁵⁶ Ver: Universidad Externado de Colombia. Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición. Bogotá. Disponible en: <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html> [Consulta: 11/XII/2006]

CONCLUSIONES

A partir de 1996 se han dado pasos importantes en la política pública alimentaria en Colombia, especialmente gracias a la aprobación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, la aplicación de estas políticas públicas no ha incidido de manera decisiva en el mejoramiento de la situación nutricional de los colombianos.

El principal problema radica en la falta de adecuación de su formulación con una perspectiva basada en los derechos humanos. Por el contrario, el lugar de los derechos ha sido ocupado por el mercado, cuya preponderancia como mecanismo de asignación de recursos ha obstaculizado una redistribución de activos que posibilite la disminución del hambre y la desnutrición.

En segundo término, la focalización de las acciones públicas y los recursos en materia alimentaria ha implicado la negación de una posible política universal, acorde con el derecho a la alimentación, y ha mostrado pocos avances en el mejoramiento nutricional de la población más pobre y a la que deberían dirigirse los recursos focalizados.

En tercer lugar, la combinación de estrategias de diversa racionalidad en las políticas públicas es un factor que ha contribuido a la baja efectividad de las políticas alimentarias, lo que, aunado a la separación entre política económica y política social, obliga a revisar su diseño.

Finalmente, la orientación de las políticas agropecuarias también ha incidido negativamente en la situación nutricional. La poca voluntad política de revertir la concentración de la propiedad de la tierra y el énfasis en apoyar con mayor rigor los grandes cultivos que generan productos no alimentarios, poco han contribuido a reducir los índices de pobreza rural y amenazan con afectar la disponibilidad de alimentos.

Los altos niveles de inseguridad alimentaria, la persistencia de la desnutrición infantil, las carencias en materia de micronutrientes y la no aclarada discusión sobre las cifras de personas que fallecen por causas relacionadas con el hambre muestran la deuda de la política social frente al derecho a la alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Action Aid, Food Security Network. Informe sobre avances en el derecho a la alimentación. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Colombia. Madrid. 2008.
2. Amnistía Internacional. Todo queda atrás. Desplazamiento interno en Colombia. Editorial Amnistía Internacional. Madrid. Junio de 2009.
3. Balcazar, Álvaro; López, Nelson y Martha Lucía Orozco. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.
4. Bobbio, Norberto. El problema de la guerra y las vías de la paz. Gedisa. Barcelona. 1992.
5. Bonilla, Ricardo y Jorge Iván González (coordinadores). Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. CID, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República. 2006.
6. Buena oferta de alimentos se mantendrá durante 2009, afirma ministro de Agricultura, Andrés Fernández. Portafolio. Edición digital. Bogotá. 2/IV/2008. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5612567.html
7. Consultoría para los Derechos humanos y el desplazamiento forzado CODHES. Disponible en: www.codhes.org/Publicaciones/infocartagena.pdf
8. 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 to the Human Rights Council. United Nations. A/HRC/9/23. 8/IX/2008.
9. De Schutter, Olivier. Mensaje dirigido por el Relator de las Naciones Unidas por el Derecho a la Alimentación a los gobiernos del mundo. 29/I/2009.
10. DNP. Consejo de Política Económica y Social. Documento CONPES Social 113
11. DNP. Consejo de Política Económica y Social. Documento CONPES Social 2847.
12. DNP. Plan de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2003.
13. DNP. Plan de Desarrollo 2006 - 2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2007.
14. El 12% de los niños colombianos sufre de desnutrición crónica. El Espectador. Edición digital. Bogotá. 27/V/2009. Disponible en:

www.elespectador.com/articulo/42758-el-12-de-los-ninos-colombianos-sufre-de-desnutricion-cronica

15. Fajardo, Darío. Tierra, poder político y reformas agraria y rural. Con base en IGAC y Corpoica.
16. FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Roma. 2008.
17. FIAN International. Right to Food and Nutrition Watch. Heidelberg. 2008.
18. Flórez, Luís Bernardo. “Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas”. Revista Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001. No. 34.
19. García Villegas, Mauricio (editor). Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2001.
20. Grupo Semillas. Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Una contrarreforma agraria a la medida de la Ley de Justicia y Paz y para los inversionistas. Separata. Bogotá. XII/2006.
21. Houghton, Juan (editor). La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales en los pueblos indígenas. Centro de Cooperación al Indígena. Bogotá. 2008.
22. ICBF. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia, ENSIN 2005. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá. 2006.
23. ICBF. Evaluación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2002-2006. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Página digital. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/decide.php?patron=03.03080>
24. ICBF. Plan de acción 2009. Bogotá. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/INCODER_PlanAccion_2009.pdf
25. INCODER. Página Digital http://www.incoder.gov.co/file/historicoPresupuestal_2003_2007.pdf
26. INCODER. Plan de acción 2009. Bogotá. Documento en PDF. Disponible en: http://www.incoder.gov.co/file/planificacion/infor/INCODER_PlanAccion_2009.pdf
27. Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá. Vol. 4. 2002.
28. León Moncayo, Héctor. Ni lo uno ni lo otro. Integración y Desarrollo en América Latina. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá. 2007.

29. Ley para sufrir menos por el dólar. El tiempo. Edición digital. Bogotá. 24/VII/09. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3539031>
30. Machado y Suárez (compiladores). El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? Tercer Mundo, CEGA, IICA. Bogotá. 1999.
31. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006 - 2020. Documento en PDF. p: 7. Disponible en: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/Documentos/Competitividad/InsumosApuesta1.pdf>
32. Mondragón, Héctor. Colombia: ¿reforma agraria o mercado de tierras? Mimeo. Bogotá. 2002.
33. Mondragón, Héctor. La institucionalización del despojo. Revista Etnias y Política. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. Octubre de 2008. No. 8.
34. Morales González, Juan Carlos. El hambre al servicio del neoliberalismo. Ediciones desde abajo. Bogotá. 2006.
35. Ortiz Moncada, María del Rocío. Análisis de las políticas de seguridad alimentaria de Colombia. Tesis Doctoral. Anexo I. Universidad de Alicante. 2004. Disponible en: http://www.ua.es/webs/opps/docs/tesis/rocio_ortiz/4_ANEXO_I.pdf
36. Ortiz Moncada, María del Rocío; et al. Análisis de la política de nutrición en Colombia. Rev. Salud Pública. Bogotá. Abril 2006. V8. No.1. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v8n1/v8n1a01.pdf>
37. Ortiz Moncada, María del Rocío; et al. Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. En: Rev. Panam. Salud Pública. Washington. 2003. V 14. No. 3.
38. Ortiz Moncada, Rocío; et al. Valoración de informadores clave sobre el plan de acción de las políticas de seguridad alimentaria en Colombia. Archivos Latinoamericanos de Nutrición. Caracas. 2005. Vol 55. No. 4.
39. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. El Derecho a la Alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos. Bogotá. 2008.
40. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Informe Alternativo al Quinto Informe del Estado Colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (e./c.12/col/5).

41. Presidencia de la República. \$18 mil millones en incentivos para cultivadores de maíz amarillo. Bogotá. 4/III/09. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/marzo/04/17042009.html>
42. Procuraduría General de la Nación. Control Preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en Materia de Reinserción y Desmovilización. Bogotá. 2006. Tomo I.
43. Ribero, María del Pilar. Documento síntesis de experiencias de seguridad alimentaria. FAO - Unidad de Gestión de los Proyectos. Bogotá. 2006.
44. Roth Deubel, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá. 2002.
45. Sánchez, Jairo. La crisis estructural y el sector rural. Cuadernos Tierra y Justicia. ILSA. Bogotá. 2002. No. 2.
46. Searle, John. La construcción de la realidad social. Paidós. Barcelona. 1997.
47. Sen, Amartya. Sobre ética y economía. Alianza Editorial. Madrid. 1999
48. Suárez Montoya, Aurelio. El modelo agrícola colombiano y los alimentos en la globalización. Ediciones Aurora. Bogotá. 2007
49. Suárez Montoya, Aurelio; et al. El campo, una carta por jugar. ILSA. Bogotá. 2005.
50. Universidad Externado de Colombia. Tres menores de cinco años mueren al día en Colombia por desnutrición. Bogotá. Disponible en: <http://www.uexternado.edu.co/noticias/desnutricion.html>