

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA
FIAN Internacional – Coordinación Colombia
Contribución Escrita para el Examen Periódico Universal¹
Octubre 1° de 2012

Desde hace varios años las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos (DDHH) vienen denunciando nacional e internacionalmente la grave situación del derecho a la alimentación adecuada (DAA) en Colombia. Las actividades de monitoreo desarrolladas por dichas organizaciones² indican que hasta el momento el Estado Colombiano no ha avanzado de conformidad con los artículos 2.1 y 11 del PIDESC en la implementación progresiva de este derecho e incumple con varias de las obligaciones inmediatas que se derivan del mismo, lo cual se refleja en violaciones del derecho a la alimentación adecuada, especialmente para los y las mas marginados de la sociedad.

En este contexto en mayo de 2010 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) emitió sus Observaciones Finales al Estado colombiano³ Recomendándole implementar una política pública efectiva que ataque vulneraciones del DAA como el hambre y la malnutrición, y la urgencia de proteger la producción interna de alimentos apoyando a los pequeños productores garantizando, además, la restitución de tierras despojadas en el contexto del conflicto armado interno. Es sobre estos dos puntos que quiere hacer énfasis el presente informe.

POLÍTICA PÚBLICA

Cifras oficiales reportan que en 2010, el 42,7 % de los hogares colombianos se encontraban en inseguridad alimentaria,⁴ lo cual representa casi 2 puntos porcentuales más a lo registrado en 2005.⁵ En el país el 47,1 % de los hogares con jefatura femenina tienen inseguridad alimentaria (hombres: 40,5 %); la prevalencia de anemia en mujeres en edad gestacional fue de 7,6 % y en gestantes de 17,9 %; y el exceso de peso (sobrepeso + obesidad) afecta al 55,2 % de las mujeres (hombres: 45,6 %)⁶ Nótese que existe una situación más desfavorable para ellas comparadas con los hombres.

Respecto a los(as) menores de edad, el 13,2 % de los(as) menores de cinco años presentan desnutrición crónica; el 27,5 % de los niños y niñas entre 6 y 59 meses de edad son anémicos; y el 10 % de los niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años tienen retraso en talla,⁷ problemas todos que suelen estar asociados a procesos de privación alimentaria y que pueden generar serias consecuencias en el desarrollo de los niños, niñas y

¹ Elaborado por: Juan Carlos Morales González, Coordinación FIAN Colombia.

² Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Coordinación FIAN Colombia, Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI), Corporación CACTUS, entre otras.

³ CDESC. **Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado colombiano**. Ginebra. Mayo de 2010. Recomendaciones 21 y 22. Disponibles en: <http://www.asc-hsa.org/files/Recomendaciones%20Comit%C3%A9%20Derechos%20economicos%20.pdf>

⁴ ICBF et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia ENSIN 2010**. ICBF. Bogotá. Da Vinci Editores & Cía. 2011. p: 351.

⁵ ICBF et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia ENSIN 2005**. ICBF. Bogotá. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá. 2006. p: 335.

⁶ ICBF et al. **Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia ENSIN 2010**. Op. Cit. pp: 385, 202, 203, 129.

⁷ Ibidem. pp: 117, 196

escolares.⁸

Todas estas cifras dan mayor relevancia a la recomendación hecha por el CDESC en el sentido de “*adoptar una política alimentaria efectiva para combatir el hambre y la malnutrición, en particular entre los niños, las mujeres...*” No obstante, el análisis de indicadores estructurales, de proceso y de resultado permite concluir que las acciones estatales no han sido efectivas.

Si bien en 2008 se formalizó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante el documento CONPES 113,⁹ en donde entre otras cosas se establecía la adopción de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que viabilizara la Política, hasta el momento no se ha adoptado dicho plan.¹⁰ Lo anterior significa, a la luz de nuestro monitoreo, que las acciones en el campo alimentario que ejecuta el Estado colombiano, principalmente asistencialistas, siguen siendo prácticamente las mismas que se vienen adelantando desde hace muchos años y carecen de vinculación estratégica con el sector productivo interno de alimentos, especialmente la economía campesina, y con las exigencias que hacen las comunidades por la implementación de su derecho a la alimentación, en interconexión con la soberanía y autonomía alimentarias.

Más allá, desde algunos sectores del aparato legislativo se han hecho intentos infructuosos por superar la carencia de un marco jurídico que contribuya a la implementación efectiva del Derecho a la Alimentación adecuada y, en ese sentido, un grupo de congresistas propuso un Proyecto de Ley que buscaba “[establecer] el marco legislativo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional”¹¹, el cual fue archivado por vencimiento de términos en 2008.¹² Esta negligencia es contraria a lo dispuesto en el Artículo 2.1 del PIDESC sobre la obligación de adoptar medidas, a las aclaraciones del mismo emitidas por el Comité DESC en sus observaciones Generales 3, 9 y 12, así como a las Directrices sobre el Derecho Humano a la Alimentación en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, específicamente con la Directriz 7.

Más recientemente (2012), incumpliendo nuevamente la obligación de adoptar medidas legislativas, luego de seis debates exitosos al interior del Congreso de la República, el Gobierno Colombiano impidió la aprobación de un Proyecto de Acto Legislativo que buscaba que se incorporara en la Constitución de manera explícita el derecho fundamental a la alimentación.¹³ Este tipo de avance en el reconocimiento del DAA, el cual ha sido ya implementado en la región por países como Brasil, Ecuador, Bolivia, El Salvador y México, es visto por el actual gobierno como una amenaza a las finanzas del Estado en la medida que posibilitaría

⁸ Ver: Pollitt, Ernesto. **Desnutrición y rendimiento escolar**. En: Cusminsky, Marcos; Moreno, Elsa M. y Elbio N. Suárez Ojeda. Crecimiento y desarrollo. Hechos y tendencias. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 1988. pp: 324-348.

⁹ Los documentos CONPES son formulados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, instancia que define el rumbo del Estado en un sinnúmero de campos económicos y sociales. El CONPES 113, aprobado en 2008, tuvo su primer borrador hacia finales de 2007.

¹⁰ Cabe indicar que la vigente Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional fue aprobada con tres años de retraso, ya que hasta el 2005 tuvo vigencia el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, el cual oficiaba como un remedo de política.

¹¹ Proyecto de Ley Número 203 de 2007 Senado. Ponente: Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos.

¹² Ver: <http://www.secretariassenado.gov.co/proyectoley.asp>

¹³ Proyecto de Acto Legislativo No. 002/11 Senado- 142/11 Cámara.

acciones de justiciabilidad a quienes reclamaran por su garantía;¹⁴ es decir, hubo oposición al DAA por ser, precisamente, un derecho humano.

En conclusión, el Estado colombiano no ha adoptado las medidas legislativas y de política pública necesarias para la implementación efectiva del derecho humano a la alimentación adecuada, como medida esencial para combatir el hambre y la desnutrición, incumpliendo las obligaciones internacionales que ha adquirido en la materia

LA SITUACIÓN DEL CAMPO COLOMBIANO

Tal como lo han reconocido diversos estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo la Observación General Nr. 12 del Comité DESC; las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia de la Tierra, Pesquerías y Bosques; y los Principios Rectores sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos¹⁵; el acceso, control y uso de los recursos naturales es esencial para la realización del derecho humano a la alimentación. En este sentido los Estados están obligados a respetar, proteger y garantizar no solo el acceso a la alimentación, sino a los recursos para obtenerla. De conformidad con los mencionados estándares, en la adopción e implementación de políticas para este efecto, los Estados deben dar prioridad a los grupos más marginados o excluidos.

En Colombia la problemática relacionada con la tenencia y uso de la tierra ha sido durante décadas determinante y determinante en el conflicto social y armado que sufre el país; de igual forma, de las serias desigualdades sociales y las violaciones de los DDHH, entre ellos el DAA. Hacia 2009, Colombia presentaba una Índice Gini de 0,85 para la concentración de la tierra,¹⁶ lo que lo convierte en uno de los países más inequitativos del mundo. Ese proceso de concentración se viene incrementando de tal forma que del año 2000 al 2009 las grandes propiedades aumentaron su extensión en un 15,4 %.¹⁷ Otra manera de entender esta problemática es señalando que del total de propietarios de tierras rurales en Colombia, el 1,6 % son grandes propietarios y controlan el 28,5 % de toda la superficie rural del país.. Por el contrario, los pequeños propietarios, campesinos y campesinas en su inmensa mayoría, que son el 82,7 % de todos los titulares, apenas si controlan el 33 % de la superficie rural. En conjunto, grandes y medianos propietarios son dueños del restante 67 %.¹⁸

En cuanto al uso de los suelos, en 2002 se encontró que existen graves conflictos en la materia ya que muchos de ellos se han concentrado en actividades económicas que no le son idóneas. Así, por ejemplo, el 36,7 % se destinaba a pastos-ganadería, siendo que sólo el 12,6 % de la superficie del país tiene esa vocación. Contrariamente, el 18,9 % del suelo tiene vocación agrícola pero sólo el 3,6 % de la superficie rural se utiliza

¹⁴ **Gobierno, en contra de proyecto de alimentación balanceada como derecho fundamental.** En: El espectador. Edición digital. Bogotá. 10/V/2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-345139-gobierno-contra-de-proyecto-de-alimentacion-balanceada-derecho-f>

¹⁵ UN. DOC A/HRC/21/39, **Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona**, adopted by the Human Rights Council on 27 of September 2012, Letter G

¹⁶ PNUD. **Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.** Offset Gráfico Editores. Bogotá. 2011. p: 203.

¹⁷ Cálculos propios con base en datos contenidos en: PNUD. Op. Cit. p: 205.

¹⁸ *Ibidem*. pp: 204-205.

en dicha actividad.¹⁹

Si a los anteriores problemas de concentración y conflicto de uso del suelo le sumamos el tema del desplazamiento forzoso del que fueron víctimas 5.195.620 personas entre 1985 y 2010,²⁰ y la pérdida de 6.638.195 hectáreas de tierra a causa del despojo causado por los actores armados o sus patrocinadores,²¹ queda claro la pertinencia de las recomendaciones del CDESC en el sentido de dar prioridad a la producción de alimentos, proteger la producción alimentaria nacional, incentivar a los pequeños productores y restituir las tierras a las comunidades y pueblos rurales.

De igual manera es necesario que desde el Estado se revierta la tendencia orientada a generar leyes que facilitan la concentración de los recursos rurales o a favorecer a los sectores más poderosos del sector rural (terratenientes, agroindustrias, empresas transnacionales, acaparadores de tierras). En este sentido la Corte Constitucional protegió los derechos humanos durante el pasado gobierno, al declarar inconstitucionales el Estatuto de Desarrollo Rural y la Ley Forestal, las cuales afectaban a las poblaciones rurales, el derecho a ser consultadas sobre esas leyes y el acceso a los recursos que requerían para vivir. Más recientemente, la misma Corte declaró inexequibles los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Dichos artículos abrían las puertas para una mayor concentración de la tierra al quitar los límites que la Constitución y leyes subsidiarias interponían para que dicha concentración no ocurriera.²²

Cabe señalar que si bien este fallo protege a las poblaciones rurales y los defensores y defensoras de los DDHH, los esfuerzos del Estado por limitar el control que aquéllas puedan hacer de sus recursos y territorios continúan. En ese sentido, la vigente Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), en su artículo 99,²³ permite que si bien en términos formales un predio sea devuelto al poseedor a quien le fue despojado en el contexto del conflicto interno colombiano, este no pueda controlar su uso y usufructo al verse obligado a firmar contratos con los poseedores ilegales para que estos continúen, así, con sus proyectos agroindustriales. En caso de que a estos poseedores ilegales se les haya demostrado ser además los agentes directos del despojo y por lo tanto se les excluya de cualquier contrato de este tipo, el Estado podría entregar a un tercero el uso del suelo para que continúe con la actividad productiva que en él se desarrollaba. Este articulado, el cual ya fue demandado ante la Corte Constitucional, es una muestra más de las múltiples formas como desde el Estado se impulsan dinámicas de despojo, de desocupación del campo y de violación del DAA, en la medida que son los productores rurales los principales suministradores de alimentos en el país.

¹⁹ Datos tomados de: Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. **Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia**. Bogotá. 2002. [CD ROM (Segundo disco/Tercer capítulo) y ((Primer disco/segundo capítulo)].

²⁰ CODHES. **¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010**. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Informe No. 77. Bogotá. 15/II/2011. p: 8. Disponible en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50

²¹ *Ibidem*. p: 2.

²² *tales medidas resultan regresivas, pues propician la concentración de la propiedad rural en un país con escasez de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implica un retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de estos trabajadores, además que puede revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras"* **Comunicado-Resumen de la Corte Constitucional**. Disponible en: <http://www.wilsonarias.com/images/Documentos/expediente.d.pdf>

²³ Ley 1448 de 2011. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1448_2011.html

En este último punto cabe decir que no basta con la restitución de tierras a los y las pobladoras rurales despojados y despojadas. El Estado colombiano debe implementar, además, medidas contundentes para revertir la concentración y acaparamiento de tierras, que hoy en día afectan la realización del derecho a la alimentación de las poblaciones trabajando y viviendo en áreas rurales, mediante la implementación de reformas agrarias que revitalicen el sector rural con orientación prioritaria a la economía familiar campesina. Para ello debería generar mecanismos efectivos de acceso a tierras y los demás recursos necesarios que aseguren el respeto irrestricto del DAA.

Debe, además, facilitar que las comunidades que organizada y pacíficamente exigen acceso equitativo a dichos recursos lo puedan lograr, incluso cuando las tierras solicitadas no son baldíos nacionales, sino que provienen del crimen organizado. Este es el caso, por ejemplo, del Consejo

El Consejo Comunitario Campesino Palenque Monte Oscuro, ubicado en el municipio de Puerto Tejada – Departamento del Cauca, agrupa a 50 familias afrodescendientes. Son familias en una penosa situación económica y que tienen muchas dificultades para garantizar por sí mismas su DAA. Estas familias habitan una región colombiana particularmente apetecida por los grandes concentradores de tierras vinculados con el sector agroindustrial de la caña, los cuales, junto con otros actores, son responsables históricos de un largo proceso de despojo de tierras, sin que el Estado haya cumplido con sus obligaciones de respeto y protección, lo que ha llevado a que las poblaciones afrodescendientes de la región hayan perdido su acceso a este recurso y los demás que requieren para vivir con dignidad.

Comunitario Palenque Monte Oscuro (ver recuadro) quienes desarrollan una fuerte lucha para que el Estado Colombiano le asigne a título colectivo a las 50 familias que integran el Consejo un predio en el cual adelantar sus proyectos productivos y asegurar su derecho a la alimentación.

Este ejemplo es uno entre miles y sirve para llamar la atención sobre la urgencia de que el Consejo de Derechos Humanos formule recomendaciones explícitas al Estado colombiano, en el sentido de adoptar medidas urgentes a favor del DAA, la protección de las poblaciones campesinas e indígenas y la producción interna de alimentos, y medidas efectivas de carácter estructural orientadas a eliminar el hambre y la malnutrición, entendiéndose éstas en la mayoría de los casos como formas concretas de violación del DAA.

De manera respetuosa sugerimos las siguientes recomendaciones:

El Estado colombiano debería, atendiendo recomendaciones anteriores hechas por el Sistema de las Naciones Unidas, implementar acciones efectivas, incluidas medidas de política pública con perspectiva de DDHH y el reconocimiento constitucional de ese derecho, orientadas hacia la garantía del DAA de la población colombiana. Del mismo modo, debería ratificar el Protocolo Facultativo al PIDESC, como una forma de asumir una mayor compromiso con sus obligaciones relativas a esos derechos y, en particular, el DAA.

El Estado Colombiano debería proteger los derechos de las poblaciones rurales, incluidos el goce efectivo a la tenencia y usufructo de tierras y territorios necesarios para su supervivencia cultural, económica y alimentaria. En ese sentido, debería abstenerse de seguir implementando leyes, programas o acciones que vulneran los derechos de estas poblaciones y el control de sus recursos por parte de actores armados ilegales, empresas transnacionales y otros acaparadores de tierras y recursos. De igual modo, generar acciones positivas hacia la defensa de esos derechos aprovechando las actuales negociaciones de paz con la insurgencia, lo cual requiere que en dicho proceso las poblaciones rurales, en ejercicio del principio de participación, puedan ser escuchadas y tenidas en cuenta.