

**¿CÓMO SE ENCUENTRA REGULADO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA?,: ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE MUERTE POR DESNUTRICIÓN EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS EN EL PERIODO 2018 – 2020**

**(Monografía para optar el título de Abogada)**

**MARIE EICHMANN**

**Código: 0601670**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEDE CAMPUS NUEVA GRANADA**

**CAJICÁ – CUND.**

**SEPTIEMBRE, 2020**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi pequeño Juan Pablo, porque solo a través de la gracia de tenerte comprendí la realidad objetiva de las políticas públicas en este país.*

*A mis padres por su fuerza.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>CAPITULO I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES</b> .....	10
<b>1.1</b> La soberanía alimentaria como presupuesto para la concreción del derecho a la alimentación adecuada en la primera infancia. ....	10
<b>1.2</b> La soberanía alimentaria en Colombia.....	13
<b>1.2.1</b> Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional .....	13
<b>1.2.2</b> Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 .....	16
<b>1.2.3</b> Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.....	17
<b>1.2.4</b> El Plan Decenal de Salud Pública.....	19
<b>1.2.5</b> La política por la primera infancia y el programa de 0 a siempre. ....	21
<b>CAPITULO II. EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES</b> .....	23
<b>2.1</b> El reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre en el derecho internacional de los Derechos Humanos. ....	23
<b>2.2</b> Los elementos de una alimentación adecuada.....	25
<b>2.3</b> No padecer hambre como parte del derecho a la alimentación.....	27
<b>2.4.</b> La seguridad alimentaria: mecanismo de garantía del derecho a la alimentación y a no padecer hambre. ....	29
<b>2.5</b> Marco regulatorio de la seguridad alimentaria.....	32
<b>CAPITULO III. ÍNDICES DE MORTALIDAD POR DESNUTRICIÓN INFANTIL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2018 – 2020: PRINCIPALES RETOS, FALENCIAS, ELEMENTOS Y OBSTÁCULOS QUE TIENE LA IMPLEMENTACIÓN Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE</b>	

<b>BUSCAN GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Estado del arte: los avances investigativos relacionados con la desnutrición infantil. ...</b>	<b>38</b>
<b>3.2 El principio del interés superior del menor: su exigibilidad en materia de protección del derecho a la alimentación de los niños menores de cinco años. ....</b>	<b>41</b>
<b>3.3 Los derechos sociales fundamentales y el deber del Estado de garantizar estos mediante políticas públicas. ....</b>	<b>45</b>
<b>3.4 Los índices de muertes por desnutrición infantil en Colombia en población menor de 5 años.....</b>	<b>47</b>
<b>3.5 Factores que inciden en la presentación de desnutrición infantil.....</b>	<b>57</b>
<b>3.5.1 Factores medioambientales que inciden en la desnutrición infantil. ....</b>	<b>58</b>
<b>3.5.2 Factores económicos, sociales y culturales que contribuyen a la presentación de casos de desnutrición infantil. ....</b>	<b>59</b>
<b>3.5.3 Factores institucionales incidentes en la presentación de muertes por desnutrición infantil.....</b>	<b>60</b>
<b>3.6 Hacia la protección integral del derecho a la alimentación adecuada desde el fortalecimiento institucional y legal.....</b>	<b>61</b>
<b>3.6.1 La regulación del derecho a la alimentación como un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento. ....</b>	<b>64</b>
<b>3.6.2 El fortalecimiento institucional y de las políticas públicas de atención a la población menor a 5 años en su acceso a la alimentación adecuada. ....</b>	<b>65</b>
<b>3.6.3 La implementación de la soberanía alimentaria: estudio comparado con Venezuela y Bolivia. ....</b>	<b>66</b>
<b>3.6.4 El fortalecimiento institucional. ....</b>	<b>73</b>
<b>3.6.5 La implementación de mecanismos de responsabilización al Estado por el incumplimiento de su deber de garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre. ....</b>	<b>73</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>74</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>77</b>

## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla No. 1. Líneas y retos fijados en el plan nacional de desarrollo 2018 – 2022 para la satisfacción del derecho a la alimentación.....</b>	<b>18</b>
<b>Tabla No. 2. Acciones en materia de seguridad alimentaria – plan decenal de salud pública.....</b>	<b>19</b>
<b>Tabla No. 3. Iniciativas legislativas de regulación de la seguridad alimentaria en Colombia.....</b>	<b>36</b>
<b>Tabla No. 4. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2018.....</b>	<b>47</b>
<b>Tabla No. 5. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2019.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabla No. 6. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2020.....</b>	<b>52</b>

## INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los Derechos Humanos a partir de la década de los años 50' se ha constituido como uno de los principales avances relacionados con la satisfacción de las garantías y libertades mínimas para la subsistencia. Del reconocimiento de estos derechos, se derivan responsabilidades en cabeza de los Estados, en especial de aquellos que dentro de su núcleo esencial consagran elementos imprescindibles e inalienables a la condición de ser humano, como la alimentación, el vestido, la salud, entre otros.

En el caso del derecho a la alimentación, este se encuentra implícito en el texto de diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que lo consideran como parte del derecho al más amplio nivel de vida, y como una condición indispensable para el disfrute de otros derechos como la dignidad humana y la vida. Estos instrumentos, hacen parte del bloque de constitucionalidad e implican unas acciones asertivas por parte de los Estados para garantizar a toda la población una alimentación adecuada y suficiente, que le permita gozar de un nivel de vida adecuado. En el caso de los niños, niñas y adolescentes la satisfacción de este derecho es prioritario y preferente. Al respecto el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, indica que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son preferentes en relación con los derechos de las demás personas.

De acuerdo con ello, es un deber del Estado en el marco de la atención a la primera infancia, la adopción de políticas públicas que garanticen el acceso a una alimentación adecuada a los niños, niñas y adolescentes. Para ello el Gobierno Nacional ha adoptado una serie de políticas públicas tendientes a hacerle frente al incremento de los casos de mortalidad infantil, dentro de las que se destacan la política “De 0 a siempre”, el programa de “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia” y la “Política Nacional de Infancia y Adolescencia”, entre otras.

Aún con ello, a la fecha se mantienen altos índices de desnutrición infantil y de muertes causadas por la imposibilidad de algunas familias de acceder a una nutrición adecuada. Al respecto el Espectador (2019) indicaba lo siguiente:

“Según el informe, entre 2017 y 2018, las muertes de niñas y niños por desnutrición ascendieron en un 38%, según cifras del ICBF. Este año, según el reporte entregado en Vichada, esa cifra se redujo en un 16%. Los departamentos que presentaron las principales reducciones fueron La Guajira con 49%, César con 40% y Chocó con 35%. El fenómeno

continúa presentado un reto: las cuentas hasta esta semana son 259 menores de 5 años muertos por desnutrición (en 2018, la cifra fue de 309)”.

De acuerdo con lo anterior, se hace evidente que a pesar de las acciones adoptadas por el Gobierno Nacional, aun se presentan desafíos importantes para garantizar el derecho humano y fundamental de alimentación a los niños, niñas y adolescentes. En el marco de esta premisa es donde se encuentra enmarcada esta investigación que pretende analizar la efectividad que han tenido las políticas públicas de primera infancia relacionadas con la garantía del derecho fundamental a la alimentación en los niños, niñas y adolescentes, pues se infiere que existe una dicotomía entre “el deber ser” (garantía total de alimentación adecuada a niños, niñas y adolescentes” y el “ser” (situación actual de muertes por desnutrición en niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con los anteriores antecedentes se formula como pregunta de investigación **¿Cuál es la realidad y el impacto que tienen las políticas públicas de atención de la primera infancia en la garantía del derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación adecuada para el periodo 2018 – 2020 en Colombia?**

Desde el cambio de paradigma de Estado de Derecho a Estado Social de Derecho, el Estado Colombiano se ha visto abocado a asumir compromisos relacionados con la satisfacción mínima de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de 1991. Uno de los principales ejes de acción de esos compromisos es la atención a la primera infancia. En los términos del artículo 44 constitucional, los derechos de los niños, niñas y adolescentes son prioritarios y merecen especial atención por parte de las instituciones públicas. Aún con ello, y después de más de 30 de años de haberse adoptado la Constitución Política de 1991, los índices de muerte por desnutrición se mantienen altos, situación que pone en duda la efectividad de las políticas públicas adoptadas por el Gobierno Nacional en atención de la primera infancia, en el componente de nutrición adecuada.

De acuerdo con ello, se considera que el tema propuesto es de importancia para el área del Derecho, pues pretende realizar un análisis académico y pormenorizado de las principales falencias, elementos y causas que dificultan el impacto adecuado de las políticas y programas de atención a la primera infancia para combatir el fenómeno de la desnutrición infantil en Colombia. En ese sentido con esta investigación igualmente se propone realizar una crítica académica desde la óptica jurídica, a las medidas adoptadas por el Estado colombiano para garantizar a la población infantil sus derechos a la alimentación adecuada, de cara a los altos índices de muertes por desnutrición infantil en los periodos 2018 – 2020.

Ahora si bien es cierto existe información previa a este periodo, se consideró de suma importancia delimitar en los últimos dos años, para hacer del documento más amigable y conciso para el lector.

Así mismo la investigación que se pretende adelantar es de relevancia, principalmente porque con ésta se busca contribuir con la construcción y el mejoramiento de las políticas públicas de primera infancia, sentando los obstáculos que aún se presentan para la garantía del derecho humano a la alimentación y a no padecer hambre, en especial en los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección. En atención a lo indicado anteriormente el objetivo general que se persigue en esta investigación es determinar cuál es la efectividad y el impacto que tienen las políticas públicas de atención de la primera infancia en la garantía del derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación adecuada para el periodo 2018 – 2020 en Colombia.

Así mismo para abordar este objetivo general se propone desarrollar los siguientes objetivos específicos: i) definir cuáles son las políticas públicas de atención a la primera infancia en Colombia para garantizar el derecho fundamental a la alimentación adecuada en los niños, niñas y adolescentes, ii) analizar en qué consiste el derecho humano a la alimentación adecuada en los niños, niñas y adolescentes, iii) verificar los índices de mortalidad por desnutrición infantil en Colombia en el periodo 2018 – 2020, para identificar los principales retos, falencias, elementos y obstáculos que tiene la implementación y eficiencia de las políticas públicas que buscan garantizar el derecho a la alimentación en la primera infancia.

De otro lado, la premisa o hipótesis de la que se parte es que aunque existen políticas públicas de atención a la primera infancia que pretenden garantizar el derecho a la alimentación adecuada, de niños, niñas y adolescentes, existen obstáculos y retos por superar que han hecho de estas políticas insuficientes. De acuerdo con ello se busca identificar qué factores ambientales, económicos, sociales, culturales e institucionales inciden en que no se obtengan una disminución significativa o por qué no una extinción total de las muertes por desnutrición infantil en Colombia, para así desarrollar propuestas de solución que garantice la soberanía alimentaria y de su garantía a los niños, niñas y adolescentes, a través del fortalecimiento de las políticas públicas que ya existen.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque de la investigación propuesta es de carácter cualitativo. En lo que concierne a la investigación a desarrollar se puede decir que este



paradigma investigativo es el más adecuado para construir el objeto de la investigación, en tanto permite comprender e interpretar la realidad que existe en la actualidad en relación con las falencias que existen en las políticas públicas de atención a la primera infancia para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes y finalmente por que no considerar las optimistas medidas adoptadas por Venezuela y Bolivia donde los memorados gobiernos lograron constitucionalizar el derecho a la alimentación.

# **CAPITULO I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA PARA GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

El propósito de este capítulo es realizar un análisis de las principales políticas públicas de atención a la primera infancia en relación con su derecho a la alimentación, con el fin de establecer el marco regulatorio que se derivan de estas, los compromisos y responsabilidades que tiene el Estado en relación con la garantía del derecho de alimentación, en especial en la primera infancia.

## **1.1 La soberanía alimentaria como presupuesto para la concreción del derecho a la alimentación adecuada en la primera infancia.**

El derecho a la alimentación adecuada es uno de los presupuestos necesarios para tener una vida digna. De acuerdo con ello la adopción de medidas para mitigar el padecimiento del hambre, es uno de los objetivos en los que se han centrado los Estados por las implicaciones que tiene el no garantizar el acceso a la nutrición básica, en especial cuando se trata de primera infancia. Uno de los primeros precedentes a nivel internacional en la guerra contra el hambre fue la “Cumbre Mundial de la Alimentación” celebrada en el año 1996 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Uno de los principales productos de esta cumbre fue el desarrollo del concepto de soberanía alimentaria. A partir de este, la FAO busco limitar el alcance de la empresa capitalista para equilibrar el acceso a los recursos mínimos para la alimentación adecuada. Ello se refuerza en el año 2001 con el “Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria” del año 2011, en la que se define este concepto, en los siguientes términos:

“La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios

rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria, 2001, p. 6).

Así mismo este concepto se integra en el año 2002 en el “Fórum de ONG/OSC para la soberanía alimentaria” en Roma, con el derecho a la alimentación en el siguiente sentido:

“La soberanía alimentaria es el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. **Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen del derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada,** y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades” (Foro para la soberanía alimentaria, 2002, prr. 7). (resaltado fuera de texto)

La materialización de esta soberanía alimentaria implica varias acciones por parte de los Estados. El primer paso para lograr ello es el reconocimiento del derecho a la alimentación como un derecho humano y fundamental, pues ello es la base a **partir** de la cual se debe **partir** para lograr la articulación de mecanismos de implementación de la soberanía alimentaria. En ese mismo sentido concuerdan Almeida y Scholz (2008):

“Todos deben tener acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada en cantidad y calidad suficientes para mantener una vida sana con plena dignidad humana. Cada nación debería declarar que el acceso a la alimentación es un derecho constitucional y debería garantizar el desarrollo del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental” (p.6).

Una vez reconocido este derecho debe implementarse una reforma agraria que garantice al sector rural y a los gremios campesinos la posibilidad de acceso real a tierras de trabajo y a la libertad de cultivo de los productos básicos para la garantía mínima de alimentación. El tercer elemento pero no el menos importante es la garantía del uso racional y sustentable de los recursos naturales, en especial los no renovables.

La conservación de la biodiversidad y de condiciones ambientales favorables es imprescindible para lograr una verdadera soberanía alimentaria, pues para ello se requiere de fuentes hídricas no contaminadas, suelos ricos en minerales, conservación de especies nativas, condiciones necesarias para lograr un equilibrio ecosistémico que genere condiciones favorables para el cultivo de los alimentos mínimos.

Otro elemento accesorio a los indicados es la organización equitativa del mercado de alimentos. La soberanía alimentaria implica una priorización en el abastecimiento interno para garantizar el acceso a toda la población, por lo menos a la canasta familiar básica, en especial de aquella población que más requiere de ello, como lo es la primera infancia. Una vez garantizado el consumo mínimo de esta población y de las demás al interior del país, puede pensarse en una comercialización de alimentos fuera del país, para generar ingresos que contribuyan con este sector económico y con la economía general del país. Solo de esta manera podrá hablarse de una soberanía alimentaria real. En ese mismo sentido lo consideran Almeida y Scholz (2008):

“La soberanía alimentaria esta socavada por las instituciones multilaterales y por el capital especulativo. El control cada vez mayor de las empresas multinacionales sobre las políticas agrícolas ha sido facilitado por las políticas económicas de las organizaciones multilaterales tales como la OMC, el Banco Mundial y el FMI. Por lo tanto, se requiere de la regulación y el establecimiento de impuestos sobre el capital especulativo y el cumplimiento estricto de un Código de Conducta para las ETN's” (p.7).

Ahora bien, uno de los principales obstáculos para la soberanía alimentaria es las condiciones sociales de algunos sectores poblacionales, en especial en países en vía de desarrollo como es el caso colombiano. Las condiciones de pobreza y marginalidad hacen que el acceso a la alimentación se dificulte, llevando consigo conflictos de índole social que en el peor de los escenarios puede desembocar en un cuestionamiento a la capacidad estatal de garantizar el acceso mínimo a la alimentación necesaria. De ahí que sea indispensable que los sectores que se ven involucrados en la cadena de valor que implica la garantía de la soberanía alimentaria, tengan una participación en la definición de las políticas públicas de seguridad alimentaria. En ese mismo sentido lo consideran Almeida y Scholz (2008):

“Los productores de pequeña escala deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles. La Organización de las Naciones Unidas y las organizaciones relacionadas tendrán que pasar por un proceso de democratización para permitir que esto se haga realidad. Todos tenemos derecho a información certera y franca y a un proceso de toma de decisiones abierto y democrático. Estos derechos forman la base de una buena gobernanza, responsabilidad e igualdad de participación en la vida económica, política y social, libre de cualquier forma de discriminación. En particular se debe garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en cuestiones alimentarias y rurales” (p.7).

A partir del concepto de soberanía alimentaria y de su concreción a nivel nacional con la formulación de políticas públicas que involucren a todas las partes interesadas en esta cadena de valor, es que puede lograrse una disminución de los índices de mortalidad, en especial en la primera infancia. Ello junto con el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada como derecho fundamental, debe ser la fórmula a la que deben acudir todos los Estados para lograr una verdadera protección a los niños menores de cinco años con dificultades para el acceso a los alimentos mínimos.

## **1.2 La soberanía alimentaria en Colombia**

Para el caso colombiano, la soberanía alimentaria ha estado incluida en la agenda pública de los últimos gobiernos y se ha ido consolidando a partir de varias políticas públicas como se analizará a continuación.

### **1.2.1 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**

En el año 2008 el Departamento de Planeación Nacional mediante el CONPES No. 113 adoptó la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Este es el marco a partir del cual se viene concretando en Colombia la seguridad alimentaria y la atención a la nutrición efectiva en todos los niveles de la sociedad colombiana. La finalidad de esta política es la interacción de actores nacionales e internacionales para la concertación de acciones que garanticen el acceso efectivo a la nutrición mínima necesaria:

“La política es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto se constituye en una política de Estado” (DNP, 2008, p. 2).

El concepto a partir del cual se estructura esta política pública es la seguridad alimentaria, la cual es definida 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” (DNP, 2008, p. 4).

Dentro de esta definición están incluidos elementos imprescindibles para la concreción de la soberanía alimentaria, esto es la disponibilidad, inocuidad y accesibilidad de alimentos. Aun cuando no se desconoce que la formulación de esta política es de un gran avance en Colombia para la garantía de la soberanía alimentaria y con ello, el acceso a la alimentación en la primera infancia, el alcance e impacto que tiene ésta se ha considerado insuficiente. En ese sentido lo indica Ballén (2013):

“(…) el papel de las autoridades públicas, es limitado en este sentido, se puede advertir que: i) no existe una autoridad líder en la materia; ii) las políticas públicas deben ser transversales es decir, deben ser coherentes y relacionarse, llevarse mutuamente; iii) el mercado es un factor determinante para la consecución de la seguridad alimentaria, por lo tanto, es preciso fortalecer a las autoridades de vigilancia y control, por último; iv) la persistencia de volatilidad de los precios y otros factores deben ser analizados con mayor precisión y estudio” (p. 107).

En Colombia una de las grandes dificultades que se presenta para la concreción de esta política alimentaria es la condición social y económica de algunos sectores vulnerables. A partir de estas contingencias económicas y a la marginalidad a la que se encuentran sometidos algunos grupos poblacionales (en especial en el sector rural), se presentan con mayor frecuencia los casos de desnutrición infantil en estos sectores. El Estado es consciente de ello y por eso fijó en el objetivo general de esta política el “(…) garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (DNP, 2008, p. 28). Para lograr ello la orientación primaria de esta política

“(…) está dirigida a toda la población colombiana, y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad (...) Por este motivo, se priorizarán acciones hacia los grupos de población más vulnerables, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afro – colombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos (DNP, 2008, p. 28).

“**Derecho a la alimentación.** La Política promueve la garantía del derecho a la alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un

atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política orientada a garantizar el derecho a los alimentos” (DNP, 2008, p. 26).

Las medidas para la materialización de este derecho establecen las siguientes estrategias:

- **Fortalecimiento y desarrollo de las instituciones.** El eje central de esta estrategia es el fortalecimiento de las instituciones públicas y la sensibilización en relación con las necesidades que tienen los sectores más vulnerables de la sociedad, con el fin de que se formulen estrategias y programas orientados a disminuir las brechas sociales y las desigualdades sociales y económicas que se presentan en estos.
- **La adopción de planes territoriales para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional.** La materialización de esta estrategia se encuentra en la formulación del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, y su articulación a nivel departamental, municipal, distrital y regional. En atención a ello dentro de los planes de inversión, los planes de desarrollo y los planes de acción, deberán contemplarse las acciones, proyectos y recursos orientados a la atención en seguridad alimentaria.
- **Focalización:** A partir de esta estrategia se busca direccionar las acciones a los sectores que mayores dificultades tienen en el acceso a una alimentación adecuada.
- **Alianzas estratégicas:** Este eje de la política pública implica una articulación entre las autoridades estatales que tienen competencias en la implementación y puesta en marcha de esta estrategia en el nivel central y territorial.
- **La participación de los sectores sociales:** Esta estrategia está orientada a la promoción de hábitos saludables en alimentación, en especial en los sectores con mayor vulnerabilidad, a través de redes de comunitarias de atención en seguridad alimentaria y nutricional.
- **Comunicación, educación e información.** Esta estrategia va de la mano con la de participación, pues a través de las redes comunitarias y las instituciones públicas se busca el fomento de hábitos de alimentación adecuada.
- **Evaluación y seguimiento.** Con la evaluación y seguimiento de busca analizar el cumplimiento de las metas que se han propuesto en esta política.

Para la articulación de estas estrategias se han planteado unos ejes de acción, a saber:

- Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario.
- Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos.

- Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable.
- Garantía de acceso a los alimentos.
- Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludables.
- Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables.
- Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos.
- Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.
- Estructura institucional (DNP, 2008, p. 32).

La puesta en marcha de esta política pública se articula con otras como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional proyectado para el año 2012 – 2019, como se analizará a continuación.

### **1.2.2 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019**

A través de este plan se concreta lo señalado en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. El presupuesto teórico sobre el que se basa este plan es la premisa de intervención del Estado en la materialización del derecho a la alimentación y a no tener hambre. El objetivo general de este plan es “(...) contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y más vulnerable” (Gobierno Nacional, 2012, p. 21). Para lograr dicho objetivo este plan adopta las siguientes estrategias:

- La adopción de marcos regulatorios, la proyección de políticas sectoriales, la coordinación con instancias gubernamentales para la consecución de los objetivos de la política.
- La formulación de planes departamentales, municipales y regionales para la garantía de la seguridad alimentaria.
- El fortalecimiento de las alianzas entre el sector privado y el sector público para el equilibrio en el acceso al mercado de alimentos.
- La inclusión de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de este plan.



Los objetivos de este Plan son los siguientes:

- La garantía de oferta adecuada de alimentos para todos los sectores sociales, en especial de aquellos en que se encuentren en situación de vulnerabilidad.
- La generación de oportunidades de ingresos para que las personas de condición vulnerable y el manejo de precios equitativos en el mercado de alimentos.
- La evaluación y mejoramiento continuo de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la promoción social de las comunidades más vulnerables.
- La garantía del acceso a los alimentos en estados de contingencia social o desastres naturales.
- La promoción de buenos hábitos alimenticios y de vida saludable.
- La prevención, la reducción y eliminación de los casos de desnutrición, en especial en los sectores más vulnerables.
- La promoción de la lactancia materna en las primeras etapas de la vida de los menores.
- El mejoramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos y la garantía del acceso al agua potable.

A la fecha no se ha renovado esta política y se está a la espera de la proyección de una nueva que rija a partir del 2020.

### **1.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.**

El plan nacional de desarrollo establecido para el cuatrienio 2018 – 2022 implementó dentro de sus líneas la “alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos”, centrada en el fortalecimiento de las instituciones públicas para la coordinación en materia de aplicación las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria. Para el efecto propone los siguientes objetivos:

- “Disminuir el número de niños y niñas menores de 5 años con una estatura inferior a la estándar para los niños y niñas de la misma edad.
- No permitir que aumente la proporción de escolares y adolescentes con exceso de peso.
- Disminuir el número de niñas y niños menores de 5 años con exceso de peso.
- Reducir el número de hogares en los que, por falta de dinero, al menos uno de sus miembros dejó de consumir las tres comidas una o más días en la semana.

- Reducir drásticamente la muerte por desnutrición de niños menores de 5 años en Chocó y la Guajira” (Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia, Fundación Éxito, 2018, p. 33).

Así mismo como líneas de estrategia y retos se presentan los siguientes:

**Tabla No. 1. Líneas y retos fijados en el plan nacional de desarrollo 2018 – 2022 para la satisfacción del derecho a la alimentación.**

<b>ESTRATEGIAS</b>	<b>RETOS</b>
Emprender acciones para la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna y fomento de la alimentación complementaria adecuada	Promover la lactancia materna y una alimentación complementaria adecuada.
Fortalecer los hogares con herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos	Reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos. Actualmente el 34% del total de alimentos se pierde.
Promover la creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles, a partir de educación y guías alimentarias y nutricionales	Disminuir el porcentaje de hogares en inseguridad alimentaria (54,2% en 2015).
Reformar el programa de alimentación escolar con estrategias que permitirán ampliar su cobertura con criterios técnicos de focalización	Mejorar el estado nutricional en la primera infancia y la niñez indígena (8 de cada 1.000 mueren por desnutrición)
Impulsar la estrategia de compras locales para favorecer la disponibilidad, accesibilidad y consumo de alimentos propios de la región	Prevenir y reducir la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años.
Reducir la tasa de mortalidad infantil asociada a la desnutrición, con una ruta de atención intersectorial de niños y niñas con desnutrición aguda	
Implementar programas para mejorar la prevención de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años, y el bajo peso en mujeres gestantes y lactantes	

Crear un sistema de seguridad alimentaria y nutricional, con funciones y responsabilidades, con instancias en el ámbito nacional y territorial	
--	--

**Fuente:** Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia, Fundación Éxito, 2018, p. 34).

#### 1.2.4 El Plan Decenal de Salud Pública.

A la fecha Colombia tiene trazado un plan decenal de salud pública para la década 2012 – 2021, en el cual involucra la atención en salud con la integración de medidas para garantizar la seguridad alimentaria, a saber:

**Tabla No. 2. Acciones en materia de seguridad alimentaria – plan decenal de salud pública.**

DIMENSIÓN	OBJETIVOS	METAS FIJADAS
Dimensión de vida saludable y condiciones no transmisibles	La promoción y desarrollo de una agenda para la promoción de la salud en todos los niveles y en especial para los sectores con mayor vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el consumo diario de frutas y verduras en la población en general.</li> <li>• Incrementar anualmente en un 10% el número de puntos de distribución y comercialización de frutas y verduras a nivel departamental.</li> <li>• Aumentar progresivamente los impuestos para los alimentos y bebidas que no cumplan con las recomendaciones definidas por la Organización Mundial de la Salud - OMS.</li> <li>• Disminuir el consumo de sal-sodio/persona/día a partir de la línea de base que se defina.</li> </ul>
Dimensión se seguridad alimentaria y nutricional	Propender por la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de la población colombiana a través de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a 3.374.525 las hectáreas agrícolas sembradas de cultivos permanentes y transitorios de la Canasta SAN.</li> <li>• Aumentar a 2.480.391, las hectáreas en</li> </ul>

	<p>la implementación, seguimiento y evaluación de acciones transectoriales, con el fin de asegurar la salud de las personas y el derecho de los consumidores</p>	<p>producción en el territorio nacional por producto de la Canasta SAN.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar El 8,3% el rendimiento agrícola promedio de los productos de la canasta SAN (productividad, relación entre producción y área cosechada)</li> <li>• Aumentar a 3.837.363 las toneladas de producción pecuaria de la Canasta SAN.</li> <li>• Reducir a 28,5% el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza (línea adoptada por el país, según el DNP)</li> <li>• Reducir a 8,80% el porcentaje de la población bajo la línea de indigencia o extrema pobreza (línea adoptada por el país, según el DNP)</li> <li>• A 2015, incrementar en 2 meses la duración de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses.</li> <li>• Reducir la mortalidad infantil evitable por desnutrición en forma progresiva: 30% en el 2013, 50% en el 2015 y 100% en el 2020.</li> <li>• A 2021 mantener en menos del 10% la proporción de bajo peso al nacer.</li> <li>• A 2021, reducir a 2,60% la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, y a 8,0% la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años.</li> <li>• A 2015, disminuir a 35,9% la prevalencia de sobrepeso y obesidad en hombres de 18 a 64 años; a 44.6 en mujeres de 18 a 64 años; y a 30.2% en</li> </ul>
--	--	---

		<p>mujeres de 13 a 49 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A 2015, reducir a 20% la anemia en mujeres de 13 a 49 años, en las áreas urbanas y rurales.</li> <li>• Reducir el promedio de escolares entre 5 y 12 años con anemia nutricional; a 32% en 2010 y a 23.9% en 2015.</li> <li>• A 2015, reducir a 20% la anemia en niños y niñas menores de cinco años.</li> <li>• Al año 2021 lograr el 75% de notificación inmediata al SIVIGILA, con agente etiológico identificado en alimentos de mayor consumo, para los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA).</li> <li>• Al año 2021 lograr el 60% de las acciones de inspección, vigilancia y control (en el sector salud) ejecutadas bajo el enfoque de riesgo.</li> </ul>
--	--	---

**Fuente:** Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia, Fundación Éxito, 2018, p. 39).

### 1.2.5 La política por la primera infancia y el programa de 0 a siempre.

Para el caso concreto de la primera infancia, el marco de atención en la seguridad alimentaria se encuentra enmarcada dentro de la “Política por la primera infancia”. Esta política fue adoptada en el Conpes No. 109 del 2007 y su objetivo general es el desarrollo de los derechos fundamentales de los niños y niñas consagrados en el artículo 44 de la Constitución Política de 1991. La calidad de sujetos de derechos de los niños y niñas demanda de acciones asertivas por parte de las autoridades. Una de estas es la garantía al acceso a una alimentación adecuada. Por ello el enfoque de esta política es el siguiente:

“La primera infancia es considerada en la política como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano, en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social” (DNP, 2007, p. 9).

Una de las principales problemáticas que pretende enfrentar esta política pública es la desnutrición infantil. Frente a ello esta política indica lo siguiente:

“Un indicador central del nivel de vida de la población de un país, lo constituye el nivel de nutrición de los menores de 5 años. La desnutrición tiene efectos que se acumulan a lo largo del tiempo; sus efectos son negativos sobre el rendimiento escolar y el desarrollo físico y cognitivo, sobre las posibilidades de generación de ingresos en la edad adulta, y sobre los niveles de moralidad. En 2005, el 12,1% del total de menores de cinco años del país presentó desnutrición crónica o retardo en el crecimiento. Este hecho se relaciona con la situación de exclusión y pobreza (...) los niños y niñas más afectados por desnutrición crónica o por desnutrición aguda, son los menores de 3 años, periodo clave del desarrollo en el cual el cerebro infantil se encuentra en crecimiento, de allí la importancia del amamantamiento (...)” (DNP, 2007, p. 9).

El programa que materializa este programa se denomina “De 0 a siempre”. Para el caso de la desnutrición infantil, este programa adopta como pautas estratégicas para su eliminación lo siguiente:

- Una adecuada nutrición y alimentación de las mujeres en estado de lactancia.
- La promoción de la lactancia materna.
- La alimentación complementaria a partir del sexto mes de edad del menor.
- La alimentación del seno familiar.
- La promoción de hábitos alimenticios saludables

Este y otros programas complementarios<sup>1</sup> componen el marco de acción del Estado en su tarea de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre en la población infantil. Aunque loable estas iniciativas del Estado las mismas se consideran insuficientes de cara a los factores que inciden en la aparición de la desnutrición como lo son la pobreza extrema que no puede ser suplida con niveles adecuados de educación formal y empleo para garantizar la accesibilidad a la alimentación.

Así mismo las cifras de desnutrición infantil dan cuenta de la inutilidad de estas medidas, en la superación de este fenómeno, lo que hace presumir necesario la adopción de

---

<sup>1</sup> Como los “lineamientos para el manejo de la desnutrición crónica moderada y severa en niños de 0 a 59 meses de edad” y la “Estrategia de recuperación nutricional”, del Instituto de Bienestar Familiar.

otras medidas, como se verá en el tercer capítulo a partir del concepto de gobernanza en materia nutricional. No obstante y previo a ello se hace necesario analizar los elementos propios del derecho a la alimentación como un derecho justiciable y fundamental.

## **CAPITULO II. EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Habiendo analizado el marco normativo sobre el que se desarrolla el presente tema, la finalidad que tiene este capítulo es analizar el contenido que tiene el derecho a no padecer hambre y su consagración y desarrollo como Derecho Humano a partir de su consagración en algunos instrumentos internacionales. Así las cosas, se busca con la descripción que se realizará, contextualizar al lector sobre los elementos esenciales y la regulación de este derecho, así como su aplicabilidad y presupuesto ineludible para el goce de otros derechos como la dignidad humana e incluso la vida en la población en general y en especial para los niños, niñas y adolescentes.

### **2.1 El reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre en el derecho internacional de los Derechos Humanos.**

Los Derechos Humanos son el catálogo de libertades y garantías mínimas reconocidas a todas las personas. La universalidad de este catálogo hace que cada uno de estos derechos deban ser respetados y garantizados en cualquier parte del mundo sin ningún tipo de discriminación. Los Estados son los responsables de adoptar las medidas, políticas, programas, y demás acciones tendientes a su cumplimiento y garantía.

El reconocimiento de estos derechos ha sido paulatino y se han venido incluyendo algunos que pueden considerarse como accesorios a los mínimos obligatorios (como la vida y la dignidad humana), por considerarse necesarios para una vida digna. Dentro de estos se encuentra el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre. Implícitamente en algunos de los primeros instrumentos de Derechos Humanos se consagró este derecho como parte de las condiciones necesarias para el más amplio nivel de vida. Por ejemplo, la “Declaración Universal de Derechos Humanos” de 1949 en su artículo 25, indica lo siguiente:

“Toda persona tiene **el derecho a un nivel de vida** adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar, **y en especial la alimentación**, el vestido, la vivienda, la

asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25)” (negrillas fuera de texto).

El derecho a la alimentación y a no padecer hambre comprende dos elementos. El primero se refiere a la posibilidad real de acceder a una alimentación adecuada, que se refleja en una dieta balanceada con los nutrientes mínimos que garanticen un óptimo desarrollo. El segundo es el derecho que tiene toda persona a no padecer hambre. Este segundo elemento tiene un contenido progresivo y obligacional, que conmina al Estado a adoptar las políticas públicas necesarias para garantizar la soberanía alimentaria.

En similar sentido consagra este derecho, el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en el que además de consagrar este derecho como conexo al de la vida en un nivel adecuado, señala responsabilidad directa del Estado en su garantía:

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

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, **reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para (...)**” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11) (resaltado fuera de texto).

Teniendo en cuenta la importancia que tiene este derecho para la garantía de otros como la vida y la dignidad humana, este es reconocido a nivel regional y de forma expresa en el “Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos económicos, Sociales y Culturales”, el cual consagra en su artículo 12º lo siguiente:

**“Artículo 12. Derecho a la alimentación.**

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



2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia” (Protocolo de San Salvador, art.12).

Analizados estos tres instrumentos internacionales de Derechos Humanos, podemos concluir que el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre, es una condición ineludible para el goce del derecho a la vida y a la dignidad humana. Ahora bien, para lograr ello son los Estados quienes deben adoptar las medidas necesarias para lograr una verdadera nutrición, en especial en los primeros años de vida, para evitar secuelas futuras que condicionen el desarrollo normal de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con ello, la batalla que busca contrarrestar el reconocimiento de este derecho es la desnutrición, y en especial la desnutrición infantil, pues las consecuencias que puede tener ello, pueden conllevar incluso a la muerte, como se analizará posteriormente. Por ahora es necesario contextualizar al lector en relación con los elementos que componen este derecho, como pasará a analizarse a continuación.

## **2.2 Los elementos de una alimentación adecuada.**

Como lo indican los instrumentos internacionales de Derechos Humanos la alimentación adecuada es uno de los elementos que componen el derecho a la alimentación y a no padecer hambre. Este elemento hace referencia a la garantía real de toda persona del acceso a los alimentos mínimos necesarios que le garanticen una nutrición adecuada, según la etapa de desarrollo en la que se encuentre. De acuerdo con Ziegler (2001) la garantía de este derecho puede establecerse de diferentes maneras bien sea mediante el acceso directo a estos o a través de la provisión de recursos económicos que garanticen a toda persona la compra de los alimentos mínimos necesarios:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Ziegler, 2001, p. 9).

El núcleo esencial de este elemento es el elemento de accesibilidad. La responsabilidad de garantizar este elemento es de competencia de las autoridades, quienes a

través de políticas públicas deben proveer condiciones laborales estables e ingresos suficientes para la compra de alimentos, así como una provisión constante de los mercados nacionales y locales, con precios equilibrados y accesibles para todos los sectores sociales. Al respecto indica Golay (2009):

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre” (p.14).

La importancia de acceder a una alimentación adecuada se encuentra ligada con la calidad de vida de las personas, en especial cuando se está en las primeras etapas de la vida. Los primeros años de infancia la ingesta de nutrientes en las cantidades necesarias es imprescindible para el desarrollo vital y saludable en las siguientes etapas. El Estado no es ajeno a ello, por eso en el caso de los niños, niñas y adolescentes estableció el acceso al derecho a la alimentación como un derecho fundamental, en el artículo 44 superior:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, **la alimentación equilibrada**, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación, y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

(...)

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Cons. Política, 1991, art. 44) (resaltado fuera de texto).

El reconocimiento de estos derechos a los niños, niñas y adolescentes nace del paradigma de Estado Social de Derecho establecido en la Constitución Política de 1991, el cual a su vez nace de la premisa teórica de que el desarrollo económico de los Estados debe estar acompañado de la garantía de bienestar de su población, a través de la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna. De acuerdo con ello el desarrollo económico,

debe fungir como la herramienta a través de la cual se logre el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población, en especial de aquella que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Los medios de producción en este esquema dependen de las orientaciones que en materia económica adopta el Estado. En ese contexto, la satisfacción de la alimentación adecuada junto con otras garantías de vida digna, están estrechamente relacionadas con la provisión de condiciones sociales justas, que contribuyan a que quienes tienen un nivel de vida óptimo lo mantengan y quienes se encuentran en vía de adquirirlo lo logren de manera celeridad a través del acceso a los medios económicos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas. Ballén (2013) indica lo siguiente:

“El derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre, está vinculado a la dignidad humana, la justicia social y la realización de otros derechos humanos, como el derecho humano a un ambiente sano, al más alto nivel posible de salud, la educación, el trabajo y la libertad de información entre otros” (p.40).

Así mismo lo afirma el Comité de Derechos económicos, Sociales y Culturales (1999):

“El Comité que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos” (p.2).

Cuando existen limitaciones en el acceso a una alimentación adecuada, pueden verse afectados otros derechos fundamentales, pues el no tener acceso a estas condiciones mínimas favorables en las edades tempranas, se ve condicionado el desarrollo integral. En la mayoría de los casos, la marginalidad, la ausencia de trabajo decente, la imposibilidad de tener fuentes de ingreso, entre otros elementos, inciden directamente en la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada. Es ahí donde el segundo elemento que hace parte de este derecho sea el de no padecer hambre.

### **2.3 No padecer hambre como parte del derecho a la alimentación.**

De acuerdo con Golay (2009) este elemento hace referencia al “(...) derecho a tener acceso a una alimentación mínima, indispensable, suficiente y adecuada, con vistas a que

todas las personas estén protegidas contra el hambre, y contra el letal deterioro del cuerpo que lleve a la muerte” (p.16). La “Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición” señala al respecto que este derecho implica que “(...) todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales” (Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, num.1).

El contenido de este segundo elemento es obligacional, es decir implica acciones asertivas que contribuyan a que ninguna persona sufra padecimientos a causa del hambre o escases de recursos. Ello supone un gran reto para el caso de los países que se encuentran en vía de desarrollo, pues es en estas latitudes donde con mayor frecuencia se encuentran poblaciones con altos índices de pobreza, y limitaciones en el acceso a recursos económicos suficientes. Burity, Cruz y Thais (2011) al respecto indican que la progresividad de este elemento del derecho a la alimentación si bien tiene un contenido progresivo, implica acciones concretas y céleres por los Estados para evitar situaciones de hambre en sus territorios:

“El derecho de todos de esta libre de hambre, implica una obligación que tiene efecto inmediato y no es un elemento que deba estar sujeto a una realización progresiva. En efecto, mientras los Estados no estén habilitados para asegurar inmediatamente la realización total del derecho a la alimentación, debido a su complejidad y naturaleza multifacética, éste puede realizar este Derecho Humano adecuando la alimentación progresivamente. Esto no significa que los Estados no deben moverse con la mayor celeridad posible hacia esa meta. En términos prácticos, se requiere que el Estado adopte medidas legales, administrativas, financieras, sociales y de otro tipo a nivel nacional e internacional” (Burity, Cruz, Thais, 2011, p. 13).

Se concuerda con los autores en que si bien la provisión de condiciones mínimas para el acceso a los alimentos necesarios implica altos costos que impiden su realización inmediata, ello no significa que el Estado pueda relegar su obligación de garantizar este segundo elemento del derecho a no tener hambre. Por el contrario debe ajustar su ordenamiento jurídico y adoptar las medidas concernientes a superar cualquier impase que condicione el acceso a la alimentación mínimo, aún si ello implica la provisión directa de alimentos y/o la concesión de subsidios que aseguren el acceso como mínimo a la canasta familiar.

## **2.4. La seguridad alimentaria: mecanismo de garantía del derecho a la alimentación y a no padecer hambre.**

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) la seguridad alimentaria es el mecanismo de materialización del derecho a la alimentación y a no padecer hambre. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996) consideran que existe seguridad alimentaria en un Estado “(...) cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, prr.1).

Ahora bien, la seguridad alimentaria varía de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada país. No puede hablarse de una única forma de aplicar dicho concepto, pues éste depende de variables dadas por cada Estado y territorio. A manera de ejemplo los retos que debe afrontar un país en vía de desarrollo a un país desarrollado en materia de seguridad alimentaria difieren en mucho, pues en el primer caso los esfuerzos pueden estar encaminados a lograr este estatus mínimo de provisión de alimentos y en el segundo a la conservación de las condiciones actuales de alimentación o al mejoramiento continuo de éstas.

Los países en vía de desarrollo como Colombia y algunos países de Latinoamérica son quienes mayores retos tienen para garantizar la seguridad alimentaria. La historia ha mostrado que el atraso de estas sociedades condiciona considerablemente la calidad de vida de sus habitantes, a lo que se suman otros aspectos históricos y sociales que no contribuyen con el objetivo que persigue la seguridad alimentaria. Al respecto la “Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición” de 1974 indicó lo siguiente:

“(...) la situación de los pueblos que sufren de hambre y malnutrición se origina en circunstancias históricas, especialmente en las desigualdades sociales, incluyendo en muchos casos la dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, la discriminación racial, el apartheid y el neocolonialismo en todas sus formas, que siguen constituyendo uno de los mayores obstáculos para la plena emancipación y el progreso de los países en desarrollo y de todos los pueblos involucrados” (Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, literal c).

A las condiciones adversas que tienen los países en vías de desarrollo, se suman las condiciones actuales de la economía mundial, a causa del deterioro ambiental que presentan algunas zonas del mundo y al manejo irracional de recursos naturales no renovables. Ello ha puesto varias temáticas en materia de seguridad alimentaria que deben hacer parte de la agenda pública de los Estados, con el objetivo a adoptar medidas legislativas, administrativas y políticas que contribuyan con la garantía mínima de acceso a los mercados de alimentos.

No obstante, en el caso de países como Colombia en la que persisten condiciones económicas adversas como el alto índice de endeudamiento externo, la dependencia casi total de los mercados internacionales, las condiciones de inequidad social, la desigualdad en el mercado laboral, hacen que las políticas públicas y medidas administrativas de seguridad alimentaria se quedan rezagadas antes las condiciones adversas que pretenden subsanar. Ballén considera que todos estos elementos fomentan “(...) la existencia de obstáculos que impiden tener acceso a los alimentos, basados esto en derechos económicos, relacionados con la inocuidad de los precios y la volubilidad de los mismos” (Ballén, 2013, p. 44).

Como respuesta a ello, el enfoque de la seguridad alimentaria de estos países en vía de desarrollo como Colombia, debe ser la colaboración internacional “(...) para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos” (Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, num.2).

La cooperación internacional es una de las claves para lograr una implementación exitosa de la seguridad alimentaria, lo cual junto con las acciones internas en cada Estado, podrían generar resultados favorables en materia de garantía del derecho a no tener hambre y a la alimentación adecuada. Así mismo el mejoramiento de los mercados laborales y comerciales son de suma importancia para lograr que las clases menos favorecidas puedan tener acceso a recursos para procurarse sus alimentos.

Torres (2003) además de concordar con lo indicado, considera que el uso de las nuevas tecnologías en los modelos económicos, contribuyen con el mejoramiento en la condición de acceso a la alimentación: “(...) los mercados globales que interactúan en economías abiertas, de ventajas territoriales competitivas obtenidas por medio de la relación costo-precio y de la integración de flujos rápidos y eficientes de alimentos originados por avances tecnológicos en todas las esferas del desarrollo” (Torres, 2003, p. 29).

Para lograr dicho cometido, organizaciones internacionales como la FAO han fijado parámetros para la cooperación internacional que contribuyan con una implementación eficiente de la seguridad alimentaria. En el año 2004 esta organización adoptó las “Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación” en la cual se insta a los Estados a generar soluciones y adoptar medidas que garanticen “(...) la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización de una alimentación adecuada” (FAO, 2004, p.8), en especial cuando se trata de población vulnerable.

Uno de los requisitos que indican estos parámetros para lograr una implementación de la seguridad alimentaria, es el reconocimiento del derecho a la alimentación como un Derecho Humano y fundamental, para así proveer mecanismos de satisfacción de éste, así como de coerción para su cumplimiento. En ese mismo sentido lo considera la FAO al señalar lo siguiente:

“Un enfoque basado en los derechos humanos exige no solo tender al resultado definitivo de la abolición del hambre, sino también proponer formas de alcanzar ese objetivo. La aplicación de los principios de los derechos humanos forma parte integrante del proceso” (FAO, 2004, p.8).

De conformidad con ello, este derecho implica la adopción de medidas asertivas y progresivas para su garantía en un tiempo prudencial, en especial con el fortalecimiento del campo para poder acceder a gran variedad de alimentos y de manera fácil y efectiva, teniendo en cuenta las condiciones de accesibilidad y disponibilidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con ello indica lo siguiente:

“El significado preciso de adecuación viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento mientras que el de sostenibilidad entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo” (CDSC, 1999, p. 3)

Así las cosas, la adecuación es otro de los elementos que debe tener en cuenta el Estado al momento de tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria, y especialmente la disponibilidad y accesibilidad de la población a alimentos de calidad. Ahora bien, la proyección de la seguridad alimentaria debe fijarse a largo plazo, es decir teniendo en cuenta una sostenibilidad en el uso de la tierra, que le garantice a las generaciones futuras el acceso a una alimentación adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) al respecto indica que los alimentos “(...) deben ser

suficientes tanto en cantidad como calidad, aceptables culturalmente y accesibles para generaciones presentes y futuras” (p.3).

## **2.5 Marco regulatorio de la seguridad alimentaria.**

La sostenibilidad y la inocuidad de los alimentos son elementos esenciales de la seguridad alimentaria, principalmente porque para la concreción de estos se requiere que cada Estado se abrogue responsabilidades y tareas orientadas a su satisfacción y proyección a mediano y largo plazo, que se enmarcan en los deberes de respetar, proteger y realizar. En ese sentido lo señala el Comité:

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligación a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de *realizar* entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente (...)” (CDESC, 1999, p.4).

En ese mismo sentido lo ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

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

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo,



idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2).

Ahora bien, para lograr una verdadera implementación de la seguridad alimentaria, la FAO (1999) establece que como mínimo cada Estado debe:

- La adopción de medidas de carácter legislativo, judicial, administrativas y presupuestales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria.
- La adopción de estrategias de promoción de este derecho.
- La provisión de las condiciones mínimas de acceso a los mercados de alimentos a toda la población.
- No adoptar medidas regresivas que pudieran desconocer el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre.
- La optimización de los recursos para la satisfacción de este derecho.
- La implementación de sistemas de monitoreo para establecer los avances en la garantía de estos derechos.

Los “Principios de Limburgo” (1986) en su numeral 17, también consagran la necesidad de adoptar medidas legislativas y administrativas, pero advierten la necesidad de que estas vengán acompañadas con un apoyo y acompañamiento político, pues de otra manera las estrategias y políticas públicas que se proyecten de un mandato a otro podrían variar generando retrocesos en la garantía de este derecho fundamental.

Ahora si bien es cierto, en Colombia este Pacto hace parte del bloque de constitucionalidad y se han adoptado políticas públicas de atención a niños, niñas y adolescentes para garantizar la nutrición, los índices de desnutrición y de muerte por ello, han sido una constante. Algunos autores indican que en parte ello se debe a que la inclusión de este marco normativo y las políticas públicas adoptadas adolecen de contenido materialmente, pues el impacto de estas está atado a la disponibilidad de recursos y la buena voluntad política para la concreción de estos. Restrepo y Correa (2007) indican lo siguiente:

“Respecto al derecho a la alimentación adecuada (DA) se enuncia como un DESC y por su carácter prestacional y progresivo, su efectividad se mediría a través de la implementación en

la normativa y las políticas públicas, de acciones que propendan por la protección del derecho y el Estado estaría en la condición de garantizar estos derechos dentro de las posibilidades económicas y sociales del país” (p.16).

Ahora si bien se entiende que la garantía de este derecho demanda del Estado la asignación de recursos y que estos son limitados, ello no es causa justa para que no se tomen las medidas necesarias para la garantía de este derecho, por lo menos en lo que respecta a su núcleo esencia de provisión de alimentos a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Ballén concuerda con ello e indica que:

“Sobre el principio de progresividad, las directrices de Maastricht son claras en advertir que tanto los derechos civiles y políticos (DCP) y los DESC, demandan la acción del Estado para su efectiva realización. Por lo tanto, el logro progresivo de la realización o pleno goce de los derechos no es óbice para justificar el incumplimiento de las obligaciones jurídicas correlativas, como quiera que existen medidas que deben tomarse en consideración inmediatamente y otras de manera gradual y progresiva, en un marco de normatividad.

Cabe resaltar, de igual forma, que existen obligaciones mínimas, esto es, los Estados incurren en violación de derechos humanos cuando no aseguran la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de estos derechos” (Ballén, 2013, p. 56).

En el caso del derecho a la alimentación, las connotaciones que tiene el no ser garantizado en los mínimos que exige la seguridad alimentaria, trae consecuencias adversas a otros derechos fundamentales como el de la vida y la dignidad humana, pues la alimentación adecuada se encuentra en conexidad con dichos derechos. En ese mismo sentido lo ha considerado la Corte Constitucional cuando afirma que si bien los derechos económicos, sociales y culturales son de carácter prestacional, estos tienen un contenido mínimo esencial que debe ser garantizado, pues él no hacerlo pondría en vilo la satisfacción de otros derechos fundamentales, como sucede en el presente caso:

“El deber de realización progresiva de los derechos sociales prestacionales no significa que no pueda haber violación de los mismos, debido a omisiones del Estado o a actuaciones insuficientes de su parte. En efecto, así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico (Principio de Limburgo No. 25). Por ende se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas

razones que justifiquen la situación. Además, el Estado adquiere el compromiso de tomar todas las medidas que sean necesarias y, hasta el máximo de los recursos disponibles, por lo cual, si se constata que los recursos no han sido adecuadamente utilizados para la realización de estos derechos, también se puede considerar que el Estado está incumpliendo sus obligaciones internacionales”. (Corte Constitucional, C – 177 de 1998).

Si bien es cierto el elemento de la progresividad de los derechos con contenido prestacional dependen casi de que en su totalidad de la disponibilidad de recursos, ello no quiere decir que no deban hacerse esfuerzos para su satisfacción. La misma Corte Constitucional ha sido clara en señalar que esta progresividad en nada implica que estos derechos se encuentren condicionados para su materialización:

“La noción de progresividad de los DESC comprende dos dimensiones complementarias: la gradualidad y el progreso, la primera se entiende como la obligación del estado de incorporar en sus políticas, programas y planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar de manera gradual en el logro de las metas fijadas para lograr que todos los habitantes puedan gozar efectivamente de sus derechos. En tanto que la segunda, se entiende como aquella en la que el Estado mejora las condiciones de goce y ejercicio de los DESC.

En virtud de estas dimensiones, no puede aceptarse, por ejemplo, que en el año 2002 una entidad del Estado de la misma respuesta que daba en 1992, cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de este tipo, que es su obligación hacer cumplir” (Corte Constitucional, T – 595 de 2002).

El Estado colombiano ha venido reconociendo la importancia que tiene la garantía de la seguridad alimentaria, por lo que incluso brindó protección a la seguridad alimentaria, desde el mismo texto constitucional. Al respecto el artículo 65 superior indica lo siguiente:

**“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, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

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” (Cons. Política, 1991, art. 65).

En materia de seguridad alimentaria, esta es la única mención que se hace dentro del texto constitucional y tiene un contenido netamente prestacional. Del análisis de este artículo se puede inferir que en Colombia el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer

hambre, es tomado como un deber que debe ser regido como parte de las políticas públicas y de los programas de atención social, más no es reconocido como un derecho fundamental que demanda una protección inmediata ante su posible vulneración.

De ahí que a pesar de la existencia de un marco regulatorio y de instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado y de políticas de atención en favor de la primera infancia, aún a hoy se mantengan los altos índices de desnutrición y las muertes de menores de cinco años a causa de ello. Al respecto la Corte Constitucional advierte que es necesario que existan medidas legislativas que reconozcan la importancia y los elementos esenciales para la satisfacción de este derecho:

“Las medidas legislativas pueden resultar en muchos casos no solo apropiadas sino incluso, indispensables a efectos de alcanzar la plena satisfacción del derecho a la alimentación. La ley, ciertamente tiene una importancia innegable en el desarrollo de estos derechos, pues no se ve como pueda dejarse de acudir a ella para derogar normas jurídicas que resultan manifiestamente contrarias a las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Corte Constitucional, C – 1489 de 2000).

Ahora bien, el Estado colombiano consciente de la importancia que tiene el desarrollo legislativo de este derecho, ha presentado iniciativas legislativas, en la búsqueda de desarrollar los elementos que hacen parte de la seguridad alimentaria. Para el año 2007 se presentó el proyecto de ley No. 203 “Por el cual se establece el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional”, cuya finalidad era adoptar:

“(…) un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional para lograr que los colombianos en todas las edades y condiciones dispongan, accedan y consuman alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad y se proteja especialmente a la población que se encuentra en inseguridad alimentaria y en extrema pobreza, mediante el compromiso y la corresponsabilidad de las entidades gubernamentales, los organismos internacionales, los gremios, la sociedad civil, las familias y las personas” (Congreso de la República, 2007, art. 1).

Posterior a ello se han intentado las siguientes iniciativas legislativas, sin que a la fecha ninguna de estas se haya convertido en ley:

**Tabla No. 3. Iniciativas legislativas de regulación de la seguridad alimentaria en Colombia.**

Proyecto de Ley No. 79 de 2008	“Por la cual se establece el marco legal de la
--------------------------------	--

	seguridad alimentaria y nutricional”
Proyecto de Ley No. 65 de 2012	“Por medio del cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra”
Proyecto de Ley No. 68 de 2013	“Por medio de la cual se modifica la ley 1606 y 1530 de 2012 y se garantizan la estabilización, desarrollo y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y la generación de una política pública de seguridad alimentaria en Colombia”
Proyecto de Ley No. 64 de 2014	“Por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la agencia de seguridad alimentaria, y se establecen otras disposiciones”

**Fuente:** tabla de elaboración propia.

Como puede verse en la actualidad no existe realmente un marco regulatorio que garantice a los niños y niñas el acceso a una alimentación adecuada y las medidas adoptadas en las políticas públicas analizadas en el primer capítulo se hacen insuficientes a partir de los altos índices que aún se presentan en la actualidad en relación con muertes por desnutrición en los primeros cinco (5) años de vida, como pasara a analizarse a continuación.

### **CAPITULO III. ÍNDICES DE MORTALIDAD POR DESNUTRICIÓN INFANTIL EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2018 – 2020: PRINCIPALES RETOS, FALENCIAS, ELEMENTOS Y OBSTÁCULOS QUE TIENE LA IMPLEMENTACIÓN Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE BUSCAN GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA**

La finalidad que tiene este capítulo es analizar cuál es el impacto que han tenido en los años 2018 – 2020 las políticas de atención en nutrición a la población menor a cinco (5) años. Para el efecto se partirá del presupuesto teórico de la exigibilidad que tiene el derecho a la alimentación a partir de la teoría de los derechos sociales fundamentales desarrolladas principalmente por Robert Alexy y Rodolfo Arango como principal exponente de esta teoría en el caso colombiano, a partir del cual podrá argumentarse la exigibilidad que tiene este derecho a la alimentación y la responsabilidad que de ello se deriva para la correcta fijación de políticas públicas en materia de protección a la niñez que contrarresten los altos índices que existen de muertes por desnutrición infantil.

#### **3.1. Estado del arte: los avances investigativos relacionados con la desnutrición infantil.**

El tema de la desnutrición infantil en Colombia ha sido objeto de análisis por parte de varias investigaciones. Por ejemplo, Flórez y Nupia (2001) en el artículo “Desnutrición infantil en Colombia: inequidades y determinantes, indican que este fenómeno se presenta principalmente en casos de vulnerabilidad dentro del entorno familiar, que se encuentran

relacionadas con imposibilidad económica, falta de educación, entre otros factores que se consideran determinantes en la desnutrición infantil.

Es por ello que señalan con acierto que la desnutrición crónica en población infantil “(...) muestra una relación positiva, bastante marcada, con el nivel socioeconómico, especialmente en las zonas urbanas” (Flórez & Nupia, 2001, p. 2), y que esta tiene como factores determinantes “(...) las inequidades en la condición económica del hogar, el nivel educativo de la madre, las condiciones de salud de la madre, el uso de servicios de salud en la gestación y el parto, el nivel de paridad, y la frecuencia de alimentación complementaria (...)” (Flórez & Nupia, 2001, p. 2).

La Unicef (2002) en su informe “La niñez colombiana en cifras” al respecto también señala que las condiciones en las que se desarrolla el menor son determinantes para que este pueda sufrir o no desnutrición crónica o aguda, y que aun cuando se han tomado medidas para contrarrestar este fenómeno aún se presentan casos de muertes por desnutrición, en especial en personas en condiciones de extrema pobreza, que por lo general se encuentran relacionadas con condiciones de inaccesibilidad servicios médicos, a alimentación adecuada y a condiciones de higiene propicias que contribuyan a un crecimiento normal de los menores. Es así como señala esta organización lo siguiente:

“Es muy elevado el riesgo de muerte y de graves limitaciones en su desarrollo para los niños y niñas desnutridas menores de 5 años. Muchos de estos niños y niñas desnutridos de hoy no recibieron los beneficios de la leche materna o pertenecen a familias desplazadas por la violencia. Es frecuente la presencia de mujeres desnutridas en estas familias, las cuales también tienen serios obstáculos para cuidar higiénicamente a los bebés y para brindarles la atención general requerida, incluyendo la adecuada preparación de alimentos (...)” (Unicef, 2002, p. 18).

En ese mismo sentido lo considera Silva (2016), que en su artículo “Desnutrición en Colombia – desde lo social, lo económico y lo político”, indica que existen varias causas que dan origen a la desnutrición infantil, no solo de carácter social sino inclusive político y económico, que inciden en la causación de una muerte temprana en menores de 5 años. Esto es lo que el autor señala al respecto:

“La clasificación de estas cadenas de causas se puede agrupar en tres categorías, a saber:

- Causas básicas: son el reflejo de los recursos potenciales del orden sociopolítico, económico y cultural en los cuales se incluye los problemas de producción o suministro de alimentos a nivel

nacional, regional y de los hogares, así como problemas de acceso de las familias a productos alimenticios de buen valor nutricional. También se relaciona con la infraestructura institucional y la sociedad civil.

- Causas subyacentes: se presentan en la comunidad o en la familia; dan cuenta de los aspectos de la higiene ambiental, abarcando el abastecimiento de agua, alimentos sanos y saneamiento en todas sus formas. Revelan los aspectos de vida de las poblaciones que incluyen el conjunto de enfermedades infecciosas y parasitarias, prácticas de alimentación, además de los sistemas de atención sanitaria y su utilización; también describen los cuidados y prácticas a nivel familiar; es decir, toda la gama de cuidados maternos e infantiles, que constituye a las madres y a los niños como los principales grupos expuestos a riesgo. En general, se refiere a las actitudes y prácticas de los miembros del hogar o de la comunidad.
- Causas inmediatas y manifestaciones: que afectan a las personas como la malnutrición y la mortalidad, las cuales son el resultado final de una enfermedad e inadecuada ingesta de alimentos, que a su vez son consecuencia de inadecuadas condiciones sanitarias y/o de cuidado a nivel del hogar y comunidad y que están relacionadas con los niveles de recursos de los países y factores que condicionan su utilización (pobreza, desigualdad social, efectos secundarios de las políticas, clima)” (Silva, 2016, p. 9).

De lo anterior se colige entonces que las causas de la desnutrición infantil se remiten casi que principalmente a las condiciones de extrema pobreza, que inciden directamente en el desarrollo del menor. De ahí que se infiera que las medidas adoptadas por los Estados no son suficientes para atacar este problema de fondo, ya que no solo se requiere de manifestaciones normativas o de formulación de políticas públicas, sino de acciones contundentes orientadas si es el caso a proveer condiciones favorables a estos grupos vulnerables, de forma directa por el mismo Estado. Es así como este autor con acierto, señala que “(...) debe haber voluntad política apalancada en una decisión estatal para enfrentar la problemática situación de la desnutrición en Colombia desde todos los ángulos posibles y participación y consenso con todos los actores involucrados” (Silva, 2016, p. 11).

Ahora bien, la desnutrición infantil, se ve íntimamente ligada con la falta de ingesta de alimentos de manera balanceada, lo que hace más propicio al menor de contraer enfermedades y que su cuerpo no tenga la capacidad de hacerle frente a éstas, sumado a las consecuencias de índole social y educativo que ello conlleva, especialmente lo relacionado con la deserción escolar. Al Luna y Vargas (2008) en su investigación denominada “La malnutrición infantil en niños y niñas de 0 a 5 años de edad de los Barrios La Cita, el Pite,



Don Bosco y las Bidas en la localidad de Usaquén”, señalan como causas y consecuencias de la desnutrición lo siguiente:

Las encuestas aplicadas y las medidas de tamizaje realizadas como instrumentos para nuestra investigación con el fin de identificar la incidencia que tiene la malnutrición en el bajo rendimiento escolar en los niños y niñas de 0 a 5 años de edad en los barrios La Cita, El Pite, Las Brisas y Don Bosco en la localidad de Usaquén, arrojó los resultados trascendentes, demostrando que la población manifiesta un porcentaje bajo en una dieta balanceada, esto se puede observar claramente en la falta de proteínas las cuales oscilan alrededor de un 57% aproximadamente, pues se consume carne o pollo únicamente una vez a la semana, además vemos que el consumo de frutas no es el óptimo pero se sitúa alrededor de un 37% ingiriendo aquellas frutas que se encuentran en cosecha a fin de poderlas comprar demostrando que su malnutrición obedece a factores principalmente económicos, seguidos de una falta de desinformación de los padres de familia quienes además ven en las comidas rápidas una opción fácil y descomplicada a la hora de alimentar a sus hijos, un 49% de la población así lo manifiesta; a esto se le suma la falta de tiempo por parte de los padres de preparar los alimentos, pues el trabajo según ellos no da tiempo para nada (Luna & Vargas, 2008, p. 133).

### **3.2 El principio del interés superior del menor: su exigibilidad en materia de protección del derecho a la alimentación de los niños menores de cinco años.**

La primera vez que se habla de interés superior del menor es la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la cual introduce este principio, en los siguientes términos:

“En todas las medidas concernientes a los niños(as) que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño(a)”

En Colombia, dicho principio es incluido dentro del texto de la Constitución Política de Colombia en el artículo 44, en los siguientes términos:

**“ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. 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.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.” (Const. Política, 1991, art. 44).

Ahora bien, como desarrollo legislativo de esta disposición, la Ley 1098 de 2006 en su artículo octavo establece que “se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” En Colombia a partir de la inclusión en el ordenamiento jurídico del concepto de interés superior del menor o del niño, enunciado por la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado tomó la adopción como un mecanismo para que el menor tuviera la protección a su derecho de tener una familia y a no ser separado de ella. Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional, ha definido este principio, en los siguientes términos:

“(…) Se trata de un principio de naturaleza constitucional que reconoce a los menores una caracterización jurídica específica fundada en sus derechos prevalentes y en darles un trato equivalente a esa prelación, en cuya virtud se les proteja de manera especial, se les defienda ante abusos y se les garantice el desarrollo normal y sano por los aspectos físico, psicológico, intelectual y moral, no menos que la correcta evolución de su personalidad” (Corte Constitucional, Sentencia T – 324 de 2004).

De acuerdo con Pradilla (2011, p.332) “el principio del interés superior del niño(a) hace referencia a que los niños(as) se les debe otorgar un trato preferente en todos los aspectos, acorde con su caracterización jurídica de sujetos de especial protección”. Así mismo, dicha en análisis de las sentencias de la Corte, considera que las principales características de dicho principio son:

- “Ser real: debido a que se relaciona con las particulares necesidades de los niños(as), es decir debe fundarse en sus verdaderas necesidades y en sus particulares aptitudes físicas y psicológicas.

- Ser independiente del criterio arbitrario de los demás: de ahí que no depende de la simple opinión subjetiva o de la mera voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios encargados de protegerlo.
- Es un concepto relacional: toda vez que la garantía de su protección se predica frente a la existencia de intereses en conflicto y su defensa debe someterse a un ejercicio de ponderación. Garantiza un interés jurídico supremo: consiste en un desarrollo integral y sano de la personalidad del niño(a)
- Perspectiva humanista: propende por el más alto grado de protección en todas las áreas de quien se encuentra en especiales condiciones de indefensión.
- Perspectiva ética: solo una adecuada protección de los niños(as) garantiza la formación de un adulto sano, libre, autónomo, y de bien para la sociedad” (Pradilla, p. 338).

En concordancia, con la anterior definición (Aguilar, 2008, p. 325), enuncia que

“El principio del interés superior del niño o del bienestar del niño o del mejor interés del niño, niña o adolescente es un principio compuesto por múltiples factores que se traducen en criterios relevantes que deben ser necesariamente tomados en cuenta por los obligados por el principio, los padres, la sociedad y el Estado. Los elementos que considera el principio del interés superior del niño son diversos, a saber, la dignidad del ser humano; las características propias de los niños, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades; y la consideración de que este principio es la base para la efectiva realización de todos los derechos humanos de los niños”.

Ahora bien, de acuerdo con lo aducido por la Corte Constitucional, para que este principio tenga plena efectividad “es necesario, como regla general, asegurar el desarrollo armónico, integral, normal y sano de los niños, desde los puntos de vista físico, psicológico, afectivo, intelectual, y ético, así como plena evolución de personalidad” (Corte Constitucional, Sentencia T – 510 de 1993).

Es así, como la esencia de este principio atañe a la obligación del Estado de velar por la protección de los menores bajo toda circunstancia que amenace su desarrollo y sus derechos, sin embargo el contenido del mismo varía dependiendo del contexto en que él se encuentre el menor, es por ello que la Corte Constitucional considera que “el interés superior del menor se determina en atención a casos concretos, dado su índole real y relacional” (Corte Constitucional, Sentencia T – 543 de 2004). Dada dicha condición de interpretación

el interés superior del menor en casos concreto, dicha Corporación consideró que existen unos criterios jurídicos para determinar en cada situación cual es el contenido de dicho principio:

“(…) claramente los criterios jurídicos generales a los que debe acudir, para determinar el interés superior del menor y para materializar el carácter prevalente de sus derechos fundamentales, con miras a tomar la decisión que corresponda en cada caso. (I) Garantía al desarrollo integral del menor; (II) Garantía del pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor. Los derechos de los menores deben interpretarse siempre aplicando la norma más favorable a sus intereses; (III) Protección del menor frente riesgos prohibidos. Se debe resguardar al menor de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y protegerlos frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo armónico, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la violencia física o moral, la explotación económica o laboral, y en general, el irrespeto por la dignidad humana en todas sus formas; (IV) Equilibrio entre los derechos de los niños y los derechos de sus parientes biológicos o de hecho, sobre la base de que prevalecen los derechos del menor. Cuando el equilibrio entre los derechos del niño y los de sus parientes (biológicos o de hecho) se quiebre, la solución deberá ser la que mejor satisfaga el interés superior del menor. En relación con los intereses de los padres, estos pueden ser antepuestos a los del niño cuando ello satisfaga su interés prevaleciente, y garantice la materialización de su interés superior; (V) Necesidad de evitar cambios desfavorables en las condiciones presentes del menor involucrado”. (Corte Constitucional, Sentencia T – 580A de 2011).

Para el caso concreto, en atención al interés superior del menor se pretende analizar cuál es el deber ser de las políticas públicas de atención a la primera infancia para prevenir la mortalidad infantil por desnutrición. No obstante lo anterior, no puede perderse de vista que el impacto que tienen estas políticas públicas también depende la justiciabilidad y el carácter del derecho que pretenden proteger, que para el caso concreto se refiere al derecho a la alimentación y a no padecer hambre.

De acuerdo con el núcleo esencial de este derecho, se puede decir que su contenido es netamente prestacional, pues implica acciones asertivas por parte del Estado. Como se analizó en el segundo capítulo, los derechos prestacionales o de tercera generación tienen un contenido que debe atenderse de forma progresiva, pues la limitación de recursos así lo exige.

Si bien es cierto que este derecho tiene un contenido prestacional, para el caso de los niños y niñas, este carácter prestacional se encuentra modulado por su calidad de sujetos de derechos y de personas de especial protección. A partir de este presupuesto, este derecho

adquiere especial relevancia, pues de su satisfacción depende la garantía de otros como la vida y la dignidad humana. Esta premisa teórica nace de una nueva teoría denominada los derechos sociales fundamentales, como pasará a analizarse a continuación.

### **3.3 Los derechos sociales fundamentales y el deber del Estado de garantizar estos mediante políticas públicas.**

Los derechos económicos, sociales y culturales al ser de contenido prestacional, se encuentran sujetos a la disponibilidad de recursos para su satisfacción progresiva. Como bien se indica en el caso puntual del derecho a la alimentación y a no padecer hambre, este ha sido desarrollado en Colombia como un derecho prestacional, a partir de políticas públicas de seguridad alimentaria, que no han surtido el efecto que se esperaría para evitar la desnutrición infantil como se analizará posteriormente.

Ello puede deberse en parte a la indebida interpretación que se le ha dado a este derecho y sobre todo a la importancia que tiene este como elemento esencial de garantía de otros derechos fundamentales como lo son la vida y la dignidad humana. A partir de ello nace la crítica que se pretende sentar en este documento, la cual se refiere a la necesidad de modular la concepción netamente prestacional que tiene la alimentación adecuada, para analizarlo desde el punto de vista de su esencialidad como un derecho social fundamental.

Un derecho subjetivo es definido por Arango (2005) como “(...) el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo” (p.8). De esta definición se desprende que este tipo de derechos tiene dos elementos: i) la existencia de una norma que lo consagra y, ii) la responsabilidad de alguien de satisfacer este derecho o de no interferir en su goce.

En relación con este primer elemento Alexy (2002) indica que para que un derecho sea exigible, este debe haber sido reconocido previamente, pues “(...) siempre que alguien posee un derecho fundamental, existe una norma válida de derecho fundamental que le otorga ese derecho” (Alexy, 2002, p. 40). De la existencia de esta norma se derivan obligaciones para el Estado, los particulares y la sociedad en relación con su garantía. Al respecto Arango (2005) indica que la preexistencia de una norma y los sujetos a los que ésta va dirigida es un presupuesto indispensable para su exigibilidad.

En el caso del derecho a la alimentación de los niños y niñas, este puede considerarse como un derecho subjetivo, pues este se deriva de instrumentos internacionales de Derechos Humanos, de los cuales se derivan obligaciones y responsabilidades en cabeza de los Estados que los han ratificado. Descendiendo a la esencialidad de este derecho fundamental, se puede decir que este además de ser un derecho subjetivo hace parte de lo que Arango (2005) define como derecho social fundamental:

“(…) los derechos sociales fundamentales son derechos subjetivos con alto grado de importancia y carácter propositivo general.

(…) Según su *genus próximo*, los derechos sociales fundamentales son derechos fundamentales, es decir, derechos subjetivos con alto grado de importancia. Pero lo que los distingue de otros derechos fundamentales (*differentia specifica*) es que son derechos de prestación en sentido estrecho, es decir, derechos generales positivos a acciones fácticas del Estado” (p.56).

Ahora si bien Colombia ha adoptado un marco de políticas públicas de atención en la seguridad alimentaria, su contenido prestacional ha incidido en una precariedad en cuanto a su exigibilidad, pues aún se mantiene la interpretación de éste como un derecho social. Si se analiza a la luz del concepto de derecho social fundamental, el enfoque de las políticas públicas de atención a niños y niñas implicaría una garantía total y obligatoria para el Estado, la sociedad y los particulares, no solo por su fundamentalidad y la incidencia que tiene este, sino por el sujeto que demanda su garantía, esto es los niños y niñas como sujetos de derechos y de especial protección.

En ese sentido, el núcleo social fundamental de este derecho implica un deber de “hacer algo” para su garantía (Arango, 2005), el cual no puede solo limitarse a adoptar políticas públicas de atención y seguridad alimentaria, sino que por el contrario debe extenderse incluso a una provisión directa de alimentos si es necesario y al fortalecimiento del concepto de soberanía alimentaria. Al respecto Ballén (2013) indica:

“El objeto de un derecho social fundamental, es pues, las acciones positivas fácticas del Estado, por cuanto no basta con una acción normativa o la adopción de una norma para la realización de un derecho social fundamental, es preciso desplegar todas las acciones materiales o acciones fácticas para que se realice efectivamente” (p.32).

Si bien la fundamentalidad de este derecho en el caso de los niños y niñas no se discute, la realidad de la garantía de este derecho y por ende del impacto de las políticas

públicas existentes aún persisten problemas de índole económico bajo la justificación de la inexistencia de recursos para garantizar éste. Al respecto Abramovich y Courtis (2002) indican que “(...) de acuerdo con esta objeción, la fuerza vinculante, la exigibilidad o bien la propia juridicidad de éstos depende de la disponibilidad de recursos por parte del Estado” (p.32).

Al respecto podría objetarse que existen mecanismos constitucionales que podrían hacer exigible este derecho, cuando se trata de un niño o niña, pues esto son sujetos de protección. No obstante ello, solo tendría efectos en el caso particular de quien acude a este mecanismo de protección constitucional, más el problema subsistiría para quien no acude a la protección de un juez. Por el contrario la fundamentalidad de este derecho compete a las autoridades administrativas (a través de las políticas públicas) y al legislativo como encargado de desarrollar normas que desarrollen derechos fundamentales. En ese mismo sentido lo consideran Abramovich y Courtis (2002):

“Ciertamente, el poder judicial, por sus características institucionales y por el lugar que ocupa en la distribución de funciones dentro del Estado, no está llamado a ser el principal protagonista a la hora de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, tarea que corresponde primariamente a los denominados poderes políticos” (p.118).

De acuerdo con ello, la protección de los niños y niñas implica acciones del legislativo y del ejecutivo para poder subsanar las falencias que existen en relación con los altos índices de desnutrición que se presentan en la actualidad, como pasará a analizarse a continuación.

### **3.4 Los índices de muertes por desnutrición infantil en Colombia en población menor de 5 años.**

El Instituto Nacional de Salud (en adelante INS) reporta semanalmente las muertes de niños menores de 5 años asociados a casos de desnutrición infantil. De acuerdo con ello se señalarán en este acápite semana a semana para cada año que casos se presentaron y en que Departamentos se presentaron estos. Para el año 2018 estos son los datos:

**Tabla No. 4. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2018**

<b>Semana Epidemiológica</b>	<b>No. de casos de muerte asociados a desnutrición infantil en menores de 5 años</b>	<b>Departamentos en los que se produjeron los decesos</b>
Diciembre 31 de 2017 al 6 de enero de 2018	1	Córdoba
Enero 7 al 13 de 2018	4	La Guajira
Enero 14 al 20 de 2018	6	Meta Boyacá
Enero 21 al 27 de 2018	4	Antioquia
Enero 28 al 3 de febrero de 2018	8	Choco
Febrero 4 al 10 de 2018	No reporta	Cesar
Febrero 11 al 17 de 2018	11	Arauca
Febrero 18 al 24 de 2018	7	Vichada
Febrero 25 al 3 de marzo de 2018	9	Valle del Cauca
Marzo 4 al 10 de 2018	5	Caquetá
Marzo 11 al 17 de 2018	6	Nariño
Marzo 18 al 24 de 2018	3	Norte de Santander
Marzo 25 al 31 de 2018	7	Risaralda
Abril 1 al 7 de 2018	4	Amazonas



Abril 8 al 14 de 2018	8	Huila
Abril 25 al 21 de 2018	8	Sucre
Abril 22 al 28 de 2018	8	Atlántico
Abril 29 a mayo 5 de 2018	6	Tolima
Mayo 6 al 12 de 2018	7	Magdalena
Mayo 13 al 19 de 2018	5	Vaupes
Mayo 20 al 26 de 2018	8	Córdoba
Mayo 27 al 2 de junio de 2018	2	La Guajira
Junio 3 al 9 de 2018	9	Meta
Junio 10 al 16 de 2018	9	Antioquia
Junio 17 al 23 de 2018	9	Choco
Junio 24 al 30 de 2018	9	Cesar
Julio 1 al 7 de 218	9	Arauca
Julio 8 al 14 de 2018	8	Vichada
Julio 15 al 21 de 2018	3	Valle del Cauca
Julio 22 al 28 de 2018	6	Caquetá
Julio 29 al 4 de agosto de 2018	10	Nariño
Agosto 5 al 11 de 2018	7	Norte de Santander
Agosto 12 al 18 de 2018	4	Risaralda
Agosto 18 al 25 de 2018	12	Amazonas
Agosto 26 al 1 de septiembre de 2018	4	Huila

Septiembre 2 al 8 de 2018	3	Sucre
Septiembre 9 al 15 de 2018	6	Atlántico
Septiembre 16 al 22 de 2018	4	Tolima
Septiembre 23 al 29 de 2018	6	Magdalena
Septiembre 30 al 5 de octubre de 2018	4	Vaupés
Octubre 7 al 13 de 2018	8	Córdoba
Octubre 14 al 20 de 2018	8	La Guajira
Octubre 21 al 27 de 2018	8	Meta
Octubre 28 al 4 de noviembre de 2018	7	Boyacá
Noviembre 4 al 10 de 2018	4	Antioquia
Noviembre 11 al 17 de 2018	9	Choco
Noviembre 18 al 24 de 2018	9	Cesar
Noviembre 25 al 1 de diciembre de 2018	4	Arauca
Diciembre 2 al 8 de 2018	12	Vichada
Diciembre 9 al 15 de 2018	12	Valle del Cauca
Diciembre 16 al 22 de 2018	10	Caquetá
Diciembre 23 al 29 de 2018	4	Nariño
<b>TOTAL MUERTES</b>	<b>344</b>	

**Fuente:** tabla de elaboración propia, con base en la información consultada en los boletines epidemiológicos del año 2018 publicados por el INS. Disponibles en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Vista-Boletin-Epidemilogico.aspx>

Como puede evidenciarse de los anteriores números, en Colombia para el año 2018 se presentaron un total de 344 muerte asociadas a desnutrición en menores de 5 años. La Guajira, Vichada, el Chocó son en los departamentos que con mayor frecuencia se presentan estas muertes. Así mismo para el año 2018 indica el INS que:

“(…) el 68,2% del total de niños notificados presenta desnutrición agua moderada, el 26% de desnutrición aguda severa, el 33% presenta algún grado de desnutrición y retraso en talla. Cerca del 21% de ellos, no ha tenido ninguna consulta por crecimiento y desarrollo ni esquema completa de vacunación” (INS, 2018, p. 2).

Para el caso del año 2019, estos fue el índice:

**Fuente:** tabla de elaboración propia, con base en la información consultada en los boletines epidemiológicos del año 2019 publicados por el INS. Disponibles en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Vista-Boletin-Epidemilogico.aspx>

Comparativamente se puede decir que hubo un gran avance en la disminución de los casos de muerte por desnutrición infantil del 2018 al 2019. No obstante, no puede perderse de vista que en el año 2019 se presentó un alto índice de muertes, pues murieron 299 menores de 5 años a causa de desnutrición infantil y patologías asociada con ello. Tabla No. 5. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2019.

**Tabla No. 5. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2019.**

<b>Semana Epidemiológica</b>	<b>No. de casos de muerte asociados a desnutrición infantil en menores de 5 años</b>	<b>Departamentos en los que se produjeron los decesos</b>
Diciembre 30 de 2018 al 5 de enero de 2019	4	Córdoba
Enero 6 al 12 de 2019	2	La Guajira
Enero 13 al 19 de 2019	2	Meta
Enero 20 al 26 de 2019	3	Boyacá
Enero 27 al 2 de febrero de 2019	4	Antioquia
Febrero 3 al 9 de 2019	7	Choco
Febrero 10 al 16 de 2019	6	Cesar
Febrero 17 al 23 de 2019	5	Arauca
Febrero 24 al 2 de marzo de 2019	10	Vichada

Marzo 3 al 9 de 2019	8	Valle del Cauca
Marzo 10 al 16 de 2019	4	Caquetá
Marzo 17 al 23 de 2019	5	Nariño
Marzo 24 al 30 de 2019	6	Norte de Santander
Marzo 31 al 6 de abril de 2019	5	Risaralda
Abril 7 al 13 de 2019	4	Amazonas
Abril 14 al 20 de 2019	5	Huila
Abril 21 al 27 de 2019	4	Sucre
Abril 28 al 4 de mayo de 2019	7	Atlántico
Mayo 5 al 11 de 2019	9	Tolima
Mayo 12 al 18 de 2019	6	Magdalena

Mayo 19 al 25 de 2019	10	Vaupés
Mayo 26 al 1 de junio de 2019	8	Córdoba
Junio 2 al 8 de 2019	6	La Guajira
Junio 9 al 15 de 2019	9	Meta
Junio 16 al 22 de 2019	6	Boyacá
Junio 23 al 29 de 2019	2	Antioquia
Junio 30 al 6 de julio de 2019	9	Choco
Julio 7 al 13 de julio de 2019	6	Cesar
Julio 14 al 20 de julio de 2019	4	Arauca
Julio 21 al 27 de 2019	7	Vichada
Julio 28 al 3 de agosto de 2019	6	Valle del Cauca
Agosto 4 al 10 de 2019	5	Caquetá
Agosto 11 al 17 de 2019	4	Nariño

Agosto 18 al 24 de 2019	4	Norte de Santander
Agosto 25 al 31 de 2019	11	Risaralda
Septiembre 1 al 7 de 2019	5	Amazonas
Septiembre 8 al 14 de 2019	4	Huila
Septiembre 15 al 21 de 2019	9	Sucre
Septiembre 22 al 28 de 2019	7	Atlántico
Septiembre 29 al 5 de octubre de 2019	5	Tolima
Octubre 6 al 12 de 2019	7	Magdalena
Octubre 13 al 19 de 2019	7	Vaupés
Octubre 20 al 26 de 2019	1	Córdoba
Octubre 27 al 2 de noviembre de 2019	3	La Guajira
Noviembre 3 al 9 de 2019	8	Meta
Noviembre 10 al 16 de 2019	6	Boyacá
Noviembre 17 al 23 de 2019	5	Antioquia
Noviembre 24 al 30 de 2019	7	Choco
Diciembre 1 al 7 de 2019	3	Cesar
Diciembre 8 al 14 de 2019	4	Arauca
Diciembre 15 al 21 de 2019	8	Vichada
Diciembre 22 al 28 de 2019	7	Valle del Cauca
<b>TOTAL MUERTES</b>	<b>299</b>	

Para el caso del año 2020 estos son los índices:

**Tabla No. 6. Casos de mortalidad infantil de menores de 5 años – año 2020**

<b>Semana Epidemiológica</b>	<b>No. de casos de muerte asociados a desnutrición infantil en menores de 5 años</b>	<b>Departamentos en los que se produjeron los decesos</b>
Diciembre 29 de 2019 al 4 de enero de 2020	4	<b>Córdoba</b>
Enero 5 al 11 de 2020	7	<b>La Guajira.</b>
Enero 12 al 18 de 2020	8	<b>Meta</b>
Enero 19 al 25 de 2020	6	
Enero 26 al 1 de febrero de 2020	5	<b>Boyacá</b>
Febrero 2 al 8 de 2020	7	<b>Antioquia</b>
Febrero 9 al 15 de 2020	5	<b>Choco</b>
Febrero 16 al 22 de 2020	7	<b>Cesar</b>
Febrero 23 al 29 de 2020	6	<b>Arauca</b>
Marzo 1 al 7 de 2020	5	<b>Vichada</b>
Marzo 8 al 14 de 2020	6	<b>Valle del cauca</b>
Marzo 15 al 21 de 2020	3	<b>Caquetá</b>
Marzo 22 al 28 de 2020	5	<b>Nariño</b>
Marzo 29 al 4 de abril	3	<b>Norte de Santander</b>
Abril 5 al 11 de 2020	4	<b>Risaralda</b>
Abril 12 al 18 de 2020	4	<b>Amazonas</b>

Abril 19 al 25 de 2020	3	<b>Huila</b>
Abril 26 al 2 de mayo de 2020	1	<b>Sucre</b>
Mayo 3 al 9 de 2020	3	<b>Atlántico</b>
Mayo 10 al 16 de 2020	1	<b>Tolima</b>
Mayo 17 al 23 de 2020	2	<b>Magdalena</b>
Mayo 24 al 30 de 2020	3	<b>Vaupés</b>
Mayo 31 al 6 de junio de 2020	4	<b>Córdoba</b>
Junio 7 al 13 de 2020	2	<b>La Guajira</b>
Junio 14 al 20 de 2020	4	<b>Meta</b>
Junio 21 al 27 de 2020	5	<b>Boyacá</b>
Junio 28 al 4 de julio de 2020	2	<b>Antioquia</b>
Julio 5 al 11 de 2020	4	<b>Choco</b>
Julio 12 al 18 de 2020	3	<b>Cesar</b>
Julio 19 al 25 de 2020	2	<b>Arauca</b>
Julio 26 al 1 de agosto de 2020	3	<b>Vichada</b>
Agosto 2 al 8 de 2020	3	<b>Valle del Cauca</b>
Agosto 9 al 15 de 2020	2	<b>Caquetá</b>
<b>TOTAL MUERTES</b>	<b>132</b>	

**Fuente:** tabla de elaboración propia, con base en la información consultada en los boletines epidemiológicos del año 2020 publicados por el INS. Disponibles en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Vista-Boletin-Epidemilogico.aspx>

Como se puede notar, aún en el presente año se mantiene un índice alto de muertes por desnutrición infantil, que deja entrever que el alcance que tienen las políticas públicas de atención a la niñez menor de 5 años en materia de seguridad alimentaria no es el esperado, pues aún después de 13 años de implementada la Política por la Primera Infancia y el programa de 0 a siempre, aún a hoy 2020 se presenta un alto índice de muertes por

desnutrición infantil, en especial en departamentos donde además de habitar población vulnerable, es una constante la ausencia institucional.

Se considera que la concurrencia de estos casos es más frecuente en departamentos y poblaciones con condiciones socioeconómicas adversas, y que en razón a ello no cuentan con la posibilidad de acceder por sus propios medios, a la alimentación mínima necesaria, lo que desemboca en los resultados analizados. Ahora como se analizó en líneas anteriores, el Estado es el llamado a garantizar este derecho a la alimentación con la adopción de un marco de políticas públicas que realmente tengan incidencia en la disminución de los altos índices de desnutrición que se evidencian en los últimos años y los que se han presentado antes.<sup>2</sup> Así mismo lo advirtió la Corte Constitucional en la sentencia T – 302 de 2017:

“La situación en el Departamento de La Guajira es un ejemplo claro de la interdependencia de los derechos, o dicho de otra forma, del efecto domino que puede tener el desconocimiento profundo de uno solo de los derechos fundamentales. En este caso, como se verá a continuación, hay una violación múltiple de derechos fundamentales. Por una parte, se ha desconocido el derecho a la salud por las diversas omisiones de las entidades territoriales, las EPS indígenas y las IPS indígenas. Esta violación del derecho a la salud es causa a la vez de una violación del derecho a la vida, cuando el resultado de esta serie de equivocaciones es la muerte de un niño. Pero a esta violación también han contribuido otros desconocimientos de los derechos fundamentales. Las muertes ocurren frecuentemente en niños que no han recibido una alimentación adecuada, por omisión bien sea de sus comunidades o de las entidades estatales que se han comprometido a entregar alimentos – como las entidades territoriales que operan el Programa de Alimentación Escolar – o complementos nutricionales – en el caso del ICBF. También ocurren en comunidades que no tienen acceso al agua, normalmente como efecto de la sequía, agravada por la falta de provisión de agua en carro tanques, por la ausencia de mantenimiento a pozos, molinos o jagüeyes y porque el Estado no ha realizado los proyectos para asegurar un acceso continuo y sostenible al agua potable. De manera transversal a estos tres aspectos – salud, agua y alimentación – se encuentran las violaciones de los derechos a la autodeterminación y a la participación de las comunidades wayuu. La imposición de programas gubernamentales con desconocimiento de las costumbres, las tradicionales y las instituciones económicas del pueblo Wayuu no solo configura un daño cultural violatorio de derechos constitucionalmente reconocidos, sino que es de una de las causas de la ineffectividad de las acciones gubernamentales destinadas a garantizar los derechos de los niños. De manera adicional, estas acciones dificultan por la

---

<sup>2</sup> Para el efecto consúltense los boletines epidemiológicos de los 2014 al 2017 en la página oficial del INS.



ausencia de infraestructura básica y la baja penetración del Estado colombiano en la Alta Guajira” (Corte Constitucional, T – 302 de 2017).

Ello quiere decir que a pesar de que existen programas y políticas públicas encaminadas, estas se hacen insuficientes para lograr el cometido que en éstas se proponen, esto es evitar la desnutrición infantil y más aún evitar la muerte a causa de ello. Lo más relevante de ello, es la corroboración de que en Colombia existe una falta de vigor del derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre en el caso de la población infantil, lo que ha ocasionado su muerte prematura, sin que exista una justificación para ello. Ahora bien, evidenciado la falta de alcance de estas políticas a continuación se realizará un análisis de los principales factores que inciden en que estos índices no disminuyan como se tiene contemplado en el marco de políticas públicas existentes.

### **3.5. Factores que inciden en la presentación de desnutrición infantil.**

La inseguridad alimentaria y la desnutrición infantil se presentan por varios factores de índole social, cultural, económico, institucional, ambiental, entre otros. Algunos autores así lo indican:

“Los factores medioambientales definen el entorno en que vive un sujeto y su familia, incluyendo los riesgos propios del medio ambiente natural y sus ciclos (como las inundaciones, sequías, heladas, terremotos y otros) y los producidos por el mismo ser humano (como la contaminación de las aguas, el aire y los alimentos, expansión de la frontera agrícola, etc.)

El ámbito socio – cultural – económico influye elementos asociados a la pobreza y equidad, escolaridad y pautas culturales, nivel de empleo y de salarios, acceso a seguridad social y cobertura de los programas asistenciales.

Los factores político – institucionales incluyen a las políticas y programas gubernamentales orientados en forma específica a resolver los problemas alimentario-nutricionales de la población”. (Martínez & Fernández, 2007, p. 28).

De la mano con estos factores, también se encuentran otros de índole productivo que se encuentran relacionados con la producción de alimentos y las condiciones de accesibilidad de la población que padece de situaciones precarias de pobreza, que difícilmente pueden acceder a estos por falta de medios económicos para ello. En concreto se puede decir

entonces que para el caso colombiano existen deficiencias en los tres factores mencionados pero que en especial se remiten al segundo de estos: la pobreza y la marginalidad de algunas regiones que no cuentan ni con los medios necesarios de subsistencia, ni con condiciones ambientales adecuadas, que incrementan el riesgo de contraer enfermedades, que los menores no pueden combatir debido a su estado de malnutrición, lo que en definitiva conlleva a la muerte de éstos.

### **3.5.1 Factores medioambientales que inciden en la desnutrición infantil.**

Este tipo de factores se evidencian principalmente en las áreas rurales, en especial en lugares donde las condiciones climáticas y del terreno exponen a un mayor riesgo a sus habitantes (como por ejemplo sucede en la Guajira), y que no son propicias para el desarrollo de actividades que generen ingresos o produzcan alimentos, como el cultivo, la pesca, la cría de ganado, etc. La UNICEF (2006) al respecto indica lo siguiente:

“La información disponible permite sostener que aproximadamente la mitad de los problemas nutricionales ocurren en hogares de zonas rurales localizados en ambientes muy expuestos a riesgos ambientales. Las cifras más altas de desnutrición y mortalidad infantil se observan en países donde la agricultura a menudo es afectada por desastres naturales. Los frecuentes embates de huracanes, sequías, terremotos y heladas generan riesgos directos, que obstaculizan el acceso a bienes alimentarios, e indirectos, debido a los problemas económicos y sociales derivados de estos eventos.

Por otra parte, el hogar en que habitan niños desnutridos frecuentemente no dispone de instalaciones adecuadas de agua potable y saneamiento básico, lo que incrementa el riesgo de contraer enfermedades infecciosas, principalmente diarreas y parásitos, creándose un círculo vicioso en que el elemento ambiental es un agente activo en el desarrollo de la desnutrición” (p.7).

Para el caso colombiano, el cambio climático, la sobrepoblación y otros fenómenos medioambientales han contribuido con que cada vez sea más difícil para las poblaciones alejadas acceder a recursos con los cuales puedan procurarse los alimentos mínimos, y el que requieran los niños menores de 5 años para su desarrollo óptimo. A ello se suma la contaminación de fuentes de agua potable, la deforestación, la erosión de los suelos y el uso de cultivos ilícitos en vez de agropecuarios.

### **3.5.2 Factores económicos, sociales y culturales que contribuyen a la presentación de casos de desnutrición infantil.**

Las condiciones de marginalidad en las que tienen que vivir algunas poblaciones en Colombia son las principales causas de los casos de desnutrición infantil y de muertes asociados a ello. Las situaciones de pobreza extrema, falta de ejercicio de actividades productivas, la inexistencia de empleos formales, la dificultad en el acceso a la tierra, entre otros elementos socioeconómicos tienen una incidencia directa en la presentación de casos de desnutrición infantil. En ello concuerda la UNICEF (2006) al señalar los siguientes factores:

- “El bajo nivel de ingresos limita el acceso a los alimentos, en cantidad o calidad necesarias, o en ambas.
- La falta de acceso a la tierra afecta a la capacidad de acceso al crédito y otros recursos, lo que repercute en los ingresos económicos.
- La sustitución de cultivos tradicionales por cultivos comerciales más rentables tiende a aumentar la vulnerabilidad nutricional y reducir el acceso a alimentos en tiempos de caída de precios o crisis económicas.
- El bajo nivel educativo general – en especial de la madre – y la falta de conocimientos sobre salud reproductiva, nutrición y desarrollo infantil inciden negativamente en la desnutrición de los hijos (...)
- La falta de acceso y la deficiente calidad de los servicios de atención primaria de salud y de intervenciones específicas en salud y nutrición, representan otro obstáculo considerable.
- La condición de pobreza extrema, discriminación y aislamiento geográfico de los pueblos indígenas son factores relacionados con la alta prevalencia de desnutrición en dichas poblaciones. En el caso de los países con una considerable presencia indígena, por ejemplo, la desnutrición es superior hasta en un 140% entre niños pertenecientes a hogares indígenas.
- La pérdida de capital social y la desarticulación de las redes de apoyo de los más pobres, como consecuencia de procesos migratorios y conflictos sociales, limitan la capacidad de respuesta colectiva ante desastres naturales o económicos que dificultan su acceso a los alimentos” (p.9).

En el caso colombiano, muchos de estos factores persisten a pesar de las políticas públicas adoptadas por el Estado. Los índices de crecimiento demográfico, la falta de educación sexual, las condiciones precarias de vida de muchas poblaciones, la pobreza

extrema, entre otros son factores que inciden en la presentación de muertes por desnutrición infantil. Si a estos se suman los factores medioambientales indicados anteriormente (como en el caso de las tribus Wayuu en la Guajira), el acceso a una alimentación adecuada es de difícil consecución.

Lo anterior junto con la desatención estatal, hace que el alcance de las políticas en seguridad alimentaria que rigen desde más de una década sean insuficientes para hacerle frente a las precariedades que hay actualmente en algunos departamentos como Vichada, La Guajira, e incluso de otros un poco más al centro de país, como Tolima y Risaralda.

### **3.5.3 Factores institucionales incidentes en la presentación de muertes por desnutrición infantil.**

Como se ha venido sosteniendo hasta acá, la institucionalidad juega un papel de suma importancia en la garantía del derecho fundamental a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. No obstante, en muchos casos como en el caso colombiano, la protección de este derecho depende de la inclusión de medidas de protección dentro de la agenda pública y de la concreción de estas a través de la provisión de alimentos y/o de condiciones de acceso a éstos junto con la implementación de medidas sanitarias y de salud, que contribuyan a detectar a tiempo los casos de desnutrición infantil, y así evitar la presentación de muertes a causa o relacionadas con dicho estado. En ese mismo sentido lo consideran Martínez y Fernández (2007):

“El logro de estos objetivos depende no sólo de la voluntad de instalar el tema alimenticio – nutricional en la agenda pública e invertir una porción del presupuesto nacional en alimentos, sino también de la existencia de una infraestructura de salud que permita la instalación de políticas y programas bien diseñados, en los que, asociados a la entrega del alimento, se ofrezcan controles sanitarios, campañas de inmunización y programas educativos que promuevan una mirada participativa y multidisciplinaria del problema y que constituyan iniciativas que contemplen la posibilidad de posterior evaluación.

Del mismo modo, un programa institucional diseñado para combatir la desnutrición no puede ir separado de eficientes medidas sanitarias, como el acceso al agua potable, que disminuyan la carga de morbilidad (principalmente infecciosa) que muy a menudo inducen periodos agudos de desnutrición, inducidos por la diarrea” (p.28).

Junto con estas medidas se considera que las políticas públicas en educación deben reforzarse también para que los niños que asistan constantemente a las instituciones

educativas tengan por lo menos acceso a alimentación en éstas. En concreto se puede decir entonces que la ausencia de este tipo de políticas, son condiciones político e institucionales que derivan en la desnutrición y mortalidad infantil, y que pueden a su vez acarrear una responsabilidad internacional al Estado Colombiano. Hechas estas precisiones es necesario analizar la propuesta de solución a esta problemática.

### **3.6 Hacia la protección integral del derecho a la alimentación adecuada desde el fortalecimiento institucional y legal.**

Dejamos claro que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar este derecho a la alimentación, y que dicho deber nace del contenido obligacional que tiene este derecho como parte del catálogo de Derechos Humanos, y que implica obligaciones de dar, hacer o no hacer. La ONU (s.f.) así lo indica:

“Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social, los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente. Los Estados deben garantizar que las instituciones públicas, incluidas las empresas administradas por el Estado o los militares, no menoscaben el acceso de las personas a los alimentos, por ejemplo, mediante la contaminación o la destrucción de tierras agrícolas o con los desalojos forzados. Los Estados deben examinar además periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos para garantizar que respeten efectivamente la igualdad del derecho de todos a la alimentación” (p.21).

De los altos índices de muertes por desnutrición infantil, se puede inferir que a pesar de que existen políticas de seguridad alimentaria nacionales y programas de atención a la primera infancia, estas aún después de más de una década de haberse implementado, presentan fallas institucionales que deben ser subsanadas en pro de garantizar integralmente este derecho. A ello se le suman eventos de corrupción y de falta de gobernanza de las autoridades de los entes territoriales que han visto en el derecho a la alimentación y los recursos que se apropian para garantizar éste, una oportunidad de negocio y lucro. Así lo han registrado algunos medios de comunicación:

“Para muchos niños de Colombia, el refrigerio de la mañana y el almuerzo que reciben en la escuela son los únicos alimentos que ingieren en el día. Incluso, tener garantizado ese plato de comida se ha convertido en una de las principales motivaciones para no faltar al colegio: “Si

estudio, como, y si allá no hay comida, difícilmente voy a la escuela”, es la ley para miles de menores en todo el país.

Pero los políticos corruptos son incapaces de velar por esa relación estrecha entre la escuela, la comida y la vida digna de los niños. Así lo reveló la Defensoría del Pueblo al entregar informe en el que evidenció como en 13 municipios de Atlántico, Chocó y La Guajira se está desviando la plata del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que debería invertirse en la compra de frutas, verduras, proteína y carbohidratos de calidad que les permitan a los estudiantes rendir en la escuela, así como para emplear a cocineros capacitados en manipulación de alimentos bajo contratos justos (El Espectador, 2015, prr.3).

Es por ello por lo que se concuerda con Blanco (2018) cuando indica lo siguiente:

“La Gobernanza Pública expresa la necesidad de desarrollar procesos de coordinación entre los actores estratégicos, sin embargo, esto no es posible si los actores no han transversalizado una preocupación en torno a un tema público determinado que motive su actuación coordinada. La transversalización es una condición necesaria para adoptar un enfoque de gobernanza y sin ella, las instituciones afectaran la gobernabilidad, ya que, si un problema público no se considera importante para todas las organizaciones, no habrá colaboración para atender esa necesidad” (p.25).

Las consecuencias de estos episodios de corrupción y de desatención estatal no se hacen esperar, pues los altos índices de muertes por desnutrición así lo demuestran, pues como bien lo indica la noticia reseñada, en muchos casos la alimentación de los niños y niñas en zonas apartadas, casi que depende totalmente de la provisión de recursos a los programas escolares, y de no existir estos, las probabilidades de que los niños y niñas tengan acceso a alimentación serían casi nulas.

Ahora bien, la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria también implican un deber de protección de los Estados. Dentro de este deber de protección se incluye la vigilancia permanente de que sus propias instituciones y/o particulares impidan que la población en general y en especial la localizada en el sector rural, pueda tener acceso a los elementos mínimos para la provisión de sus propios alimentos. La ONU (s.f.) concuerda con ello:

“Los Estados tienen que proteger el ejercicio por las personas de su derecho a la alimentación contra las violaciones por terceras partes (por ejemplo, otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Los Estados deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de tierras ancestrales de los

pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria. La obligación de proteger incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos” (p.21).

Así mismo en relación con la obligación de hacer, se reitera que el Estado es el llamado a facilitar los medios de acceso a la alimentación adecuada y en caso de no poder garantizar los recursos para ello, debe incluso proveerlos el mismo. La ONU pone de presente que implica esta obligación de hacer que se deriva del derecho a la alimentación adecuada:

“Los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su medio de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo. Al adoptar políticas alimentarias es necesario que los gobiernos equilibren además cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo consideren la nutrición. Para facilitar la plena realización del derecho a la alimentación es necesario que los Estados informen a la población acerca de sus derechos humanos y refuercen su capacidad para participar en los procesos y en la adopción de decisiones al respecto” (ONU, s.f., p.22).

Ahora si bien es cierto el Estado colombiano ha hecho esfuerzos desde las políticas públicas para la protección de los niños y niñas colombianos, la situación socioeconómica por la que atraviesa el país, los altos índices de desempleo, la marginalidad, la falta de institucionalidad en algunos departamentos, la corrupción, entre otros elementos, han dificultado hacerle frente a la desnutrición infantil y a las muertes a causa o con ocasión de ésta. Ante ello y la flagrante insuficiencia del marco de acción para la protección de la niñez, no le queda otra opción al Estado que proveer el mismo la alimentación de ser necesario. Así mismo lo considera la ONU (s.f.):

“Cuando las personas o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *cumplir (suministrar)*, por ejemplo, mediante la prestación de la asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más desvalidos y para las víctimas de desastres naturales o de otro orden” (p.22).

Dentro de estos grupos poblaciones se encuentran incluidos los niños y niñas colombianos, más si se tiene en cuenta que su posición constitucional de sujetos de especial

protección demandan acciones inmediatas de protección de sus derechos, en especial en los primeros años de vida, que no pueden remitirse solamente a la provisión de alimentos en las instituciones educativas, pues los menores que no asisten a éstas por no encontrarse en edad, o por encontrarse en periodos de vacaciones, pueden verse afectados con enfermedades o incluso la muerte por desnutrición. La justificación de la progresividad aunque entendible no es aceptable a la luz de lo consignado en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que demandan acciones graduales pero continuas y asertivas en pro de la protección de este derecho:

“Algunos tratados y constituciones nacionales permiten que los Estados logren la plena realización del derecho a la alimentación gradualmente (...) Este es un reconocimiento implícito de que los Estados pueden tener limitaciones de recursos y que pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación. No obstante, esto no significa que los Estados no necesitan hacer nada mientras no tengan recursos suficientes. Por el contrario, significa que los Estados deben formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación.

Esto significa que, si bien puede lograrse gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación, deben adoptarse medidas para lograr ese objetivo en un plazo razonable” (ONU, p. 22).

Si se analiza el caso colombiano el plazo razonable para la atención a la niñez se encuentra ampliamente superado, como quiera que el reconocimiento de este derecho como fundamental para el caso de los niños y niñas, se encuentra vigente desde el año 1991 con la inclusión de éste dentro del inventario de derechos reconocido en el artículo 44 superior. Por ello se considera que es necesario reforzar las políticas ya existentes, con las medidas que a continuación se expondrán.

### **3.6.1 La regulación del derecho a la alimentación como un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento.**

Si bien de la aplicación de la teoría de los derechos sociales fundamentales ya se estableció la fundamentalidad de este derecho, así como de su consagración en varios de los instrumentos de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se considera que una de las formas para reforzar este derecho, es el reconocimiento legal de este



derecho como fundamental, así como se ha hecho con otros derechos fundamentales como el de la salud, también de contenido prestacional. Al respecto la ONU indica lo siguiente:

“El marco jurídico e institucional nacional es decisivo para el ejercicio del derecho a la alimentación. Muchos países han incluido el derecho a la alimentación en sus constituciones, ya sea especialmente o como parte de las disposiciones sobre el derecho a un nivel adecuado de vida. Varios países están preparando una ley marco sobre el derecho a la alimentación. Esto es útil para detallar una disposición constitucional, aclarar los derechos y las obligaciones, así como abundar en las funciones y la coordinación institucionales para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Puede prever además recursos respecto de los casos de violaciones del derecho a la alimentación y reforzar los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos (ONU, s.f., p. 31)

De acuerdo con ello, la regulación del derecho a la alimentación como derecho fundamental contribuiría con una mejor construcción de las políticas públicas de atención a la niñez, pues al establecer competencias y autoridades encargadas de ello, pueden sectorizarse las necesidades y establecer estándares mínimos de acceso a los alimentos necesarios en las primeras edades. Así mismo podría implementarse mecanismos de control, que permitan junto con el Instituto Nacional de Salud hacer un seguimiento a los casos de desnutrición que se presentan, y tomar medidas urgentes a fin de que no se cause un perjuicio irremediable al menor como secuelas o, en el peor de los escenarios, la muerte.

### **3.6.2 El fortalecimiento institucional y de las políticas públicas de atención a la población menor a 5 años en su acceso a la alimentación adecuada.**

Como pudo evidenciarse en el primer capítulo, Colombia cuenta con un compendio de políticas públicas de seguridad alimentaria y de atención a la niñez, que se ven insuficientes de cara a los altos índices de muertes por desnutrición infantil. De acuerdo con ello, se considera que para fortalecer estas políticas se deben implementar las siguientes acciones:

- Medidas orientadas a disminuir los índices de corrupción, en especial en el manejo de los recursos destinados a la atención nutricional de los niños y niñas en los programas escolares y los destinados para la garantía de la seguridad alimentaria.
- A partir de la regulación del derecho a la alimentación y a no padecer hambre, establecer competencias y responsabilidades en las diferentes entidades que tienen a su cargo la satisfacción y garantía de los derechos de los niños y niñas, de acuerdo con su marco de acción (ICBF, Ministerio de Salud, etc.).

- Establecer medidas de priorización en la atención de población vulnerable, en especial en aquellos departamentos donde existen circunstancias climatológicas y/o socioeconómicas que generan condiciones de pobreza extrema. Esto mismo es recomendado por la ONU (s.f.):

“Debe prestar especial atención a prevenir y eliminar la discriminación en cuanto al acceso a los alimentos, los recursos alimenticios y las necesidades de los grupos marginados de la población. Esto requiere un análisis sistemático de los datos desagregados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y el estado de la nutrición de los diferentes grupos de la sociedad” (p.31).

- El fortalecimiento y coordinación de las instituciones públicas encargadas de garantizar la satisfacción del derecho fundamental a la alimentación con las encargadas de proveer el servicio de salud, para incluir dentro de los programas de atención en salud, medidas de identificación y atención temprana de casos de desnutrición infantil, en especial en los departamentos en donde se ha identificado la concurrencia permanente de muertes por desnutrición infantil (La Guajira, Vichada, Chocó, Atlántico, etc.).
- El desarrollo de una política de soberanía alimentaria que se articule con la existente en seguridad alimentaria, como se puntualizará más adelante.
- La generación de una reforma agraria en la que se fomente la producción sostenible de alimentos con una destinación primaria a sectores vulnerables, a través de la modernización de la infraestructura agrícola, el uso de las nuevas tecnologías de la información en el uso de nuevas técnicas de cultivo, etc.
- La provisión de empleos estables y/o mecanismos de generación de recursos en población vulnerable que les garantice el acceso por lo menos a la canasta familiar, y con ello garantizar que los niños y niñas de los núcleos familiares puedan tener acceso a una alimentación mínima.

### **3.6.3 La implementación de la soberanía alimentaria: estudio comparado con Venezuela y Bolivia.**

Si bien es cierto Venezuela ha estado en crisis en los últimos años, es uno de los referentes de mayor importancia y uno de los países que han implementado políticas públicas en soberanía alimentaria, de las cuales Colombia puede hacer uso como punto de partida para el desarrollo y adaptación de medidas de soberanía alimentaria que contribuyan con la disminución de los casos de desnutrición infantil. Venezuela implementó la soberanía

alimentaria mediante la “Ley Orgánica de seguridad y soberanía alimentaria” en el año 2008. De acuerdo con la exposición de motivos esta legislación consideró lo siguiente:

“Para la construcción del Estado Social de Justicia y bienestar que enuncia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es indispensable garantizar a las ciudadanas y los ciudadanos venezolanos el acceso oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, con preferencia de aquellos producidos en el país, sobre la base de las condiciones especiales propias de la geografía, el clima, la tradición, cultura y organización social venezolana” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, p.1).

Dentro de la primera parte de esta legislación, se establece el objeto de ésta, esto es “(...) garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria, en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales y legales en materia de seguridad y defensa integral de la Nación” (Presidencia de la República de Venezuela, art. 1). Para lograr ello, esta norma establece acciones para garantizar la disponibilidad de alimentos, la inocuidad de éstos, la provisión de recursos para la adquisición de alimentos, a partir de la definición de soberanía agroalimentaria:

“La soberanía agroalimentaria es el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población” (Presidencia de la República, 2008, art. 4).

Como ejes de acción para la garantía de esta soberanía alimentaria, Venezuela establece las siguientes:

1. El privilegio de la producción agrícola interna, a través de la promoción y ejecución de la agricultura sostenible y sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral.
2. La transformación de las relaciones de intercambio y distribución, a partir de la coestión en la planificación con la participación de todos los actores y actoras que intervienen en las actividades agrícolas.
3. La identificación y reconocimiento de las relaciones sociales de producción y consumo, dentro de las necesidades y posibilidades concretas de cada uno de los actores de las distintas cadenas agrícolas.

4. El establecimiento y cumplimiento de medidas que garanticen la protección, supervisión, prosperidad y bienestar de las productoras y productores nacionales, en el marco del desarrollo endógeno de la Nación.

5. La vigilancia, supervisión y control de las operaciones en las fases del ciclo productivo, estimulando a aquellos que ejecuten actividades en el territorio nacional y en especial, a los que provengan de personas de carácter social o colectivo, quienes serán protegidos y priorizados en la participación y beneficios derivados de concesiones, financiamientos, actividades, medidas e inversiones de carácter público.

6. Las previstas en la Ley que regule la materia de tierras y desarrollo agrario” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, art. 4).

Aparte de los ejes de acción para la soberanía alimentaria, Venezuela también establece un concepto de seguridad alimentaria, denominado “seguridad agroalimentaria”, a saber:

“La seguridad agroalimentaria es la capacidad efectiva que tiene el Estado, en corresponsabilidad con el sector agroalimentario nacional, para garantizar a toda la población, la disponibilidad, acceso, intercambio y distribución equitativa de los alimentos de manera estable, que aseguren las condiciones físicas y emocionales adecuadas para el desarrollo humano integral y sustentable, considerando el intercambio, la complementariedad y la integración económica entre los pueblos y naciones como elemento esencial que garantiza el derecho a la alimentación” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, art. 5).

Como se puede evidenciar, la definición de seguridad agroalimentaria tiene implícito el derecho a la alimentación y a no padecer hambre como la premisa a partir de la cual se desprenden las acciones del Estado, pues considera que la satisfacción de éste es un presupuesto ineludible para el goce del derecho a la dignidad humana. Para ello, dentro de las medidas adoptadas se destacan el apoyo directo del Estado, a la fuerza laboral agrícola para la producción de alimentos, mediante la implementación de cultivos sustentables que garantizan la conservación del medio ambiente.

En relación con la producción de alimentos, la comercialización se hace con priorización a los sectores más vulnerables. Así mismo se establecen medidas de acceso equitativo a la tierra y a los medios de producción agrícola. Para ello el Estado es quien fija las políticas de crecimiento de la economía rural, con atención al principio de desarrollo sostenible, y siempre en la búsqueda de intercambio y acceso equitativo a los alimentos básicos. Como líneas de acción, se establece en esta legislación: i) la proyección de planes de

acción para el mejoramiento continuo de la infraestructura agrícola, ii) la producción constante de alimentos, iii) la implementación de técnicas modernas de cultivos y producción agrícola mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información. Así mismo en el artículo 18 de esta Ley, se establecen las responsabilidades que tiene el Estado para garantizar la soberanía alimentaria:

“Es responsabilidad del Estado, para garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria:

1. Procurar la satisfacción de las necesidades básicas y el autoabastecimiento de alimentos e insumos, bien a través de mecanismos de incentivo y fomento, como de la ejecución y gestión directa de actividades relacionadas con la agroalimentación.
2. Impulsar la producción nacional mediante la implementación de un sistema que integre a todos los órganos y entes del Poder Público vinculados con la cadena agroalimentaria.
3. Planificar el intercambio y distribución de insumos, tecnologías, conocimientos, productos, servicios agrícolas y agroindustriales, conjuntamente con las organizaciones sociales.
4. Privilegiar el financiamiento de las actividades agrícolas y agroindustriales dirigidas al desarrollo del sector agroalimentario, asumiendo su ejecución a través del Ejecutivo Nacional cuando sea necesario.
5. Evitar la competencia desleal, la formación de monopolios y monopsonios, el abuso de posición de dominio, prácticas de acaparamiento de productos, insumos y servicios agrícolas u otras formas de acuerdos privados que distorsionen, limiten o afecten la producción, circulación, distribución e intercambio de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícola y forestal.
6. Fomentar la educación y formación técnica, sociopolítica y económica basada en los principios de solidaridad, cooperativismo, equidad y justicia social, además de los previstos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.
7. Propiciar la participación de los Consejos Comunales y de cualquier otra forma de participación social en la gestión, regulación y control de las políticas públicas en materia agroalimentaria.
8. Ejercer las competencias y procurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, art. 18).

La rama ejecutiva es la responsable de planear las estrategias agroalimentarias para poner en marcha los deberes que se desprenden de lo indicado en el artículo precedente.

Dentro de estas medidas se destaca la previsión de reservas presupuestales para el acceso total y continuo a alimentos, así como para la atención de contingencias. Asimismo, se plantea la necesidad de que el Estado sea quien regula las relaciones comerciales con miras a la normalización del mercado, en especial en áreas donde se presentan con frecuencia, abstención en el acceso a alimentos. Al respecto la exposición de motivos de esta ley, indica lo siguiente:

“Por una parte, la legislación vigente hasta la entrada en vigor del presente Decreto con rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se caracteriza por una visión productivista y rentista de la actividad agroalimentaria. Se niega el carácter fundamental del derecho a la alimentación. Esta visión es superada en este instrumento, el cual busca garantizar a las ciudadanas y ciudadanos que los alimentos lleguen a sus familias de manera oportuna y con precios justos y accesibles” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, p. 5).

Otras de las acciones que adopta el vecino país es la participación del sector rural en la proyección de las estrategias para implementar la soberanía agroalimentaria a través de Asambleas Agrícolas:

“Así, la participación social en la planificación de la producción agrícola sustentable se consagra a partir de la discusión de las políticas locales, a través de las Asambleas Agrícolas como espacios de planificación participativa, distribuidas por rubros o categorías de rubros en tres niveles (nacional, regional y local). Estos espacios de concurso de ideas y opiniones propiciarán la construcción de planteamientos interesantes para la planificación del sector agrícola, desde las bases organizadas en Consejos Campesinos” (Presidencia de la República de Venezuela, 2008, p. 6).

En definitiva se puede decir que las políticas de seguridad alimentaria de Venezuela son congruentes con los postulados que para el efecto señala la FAO. Por supuesto la realidad actual del pueblo venezolano es otra. Sin embargo no se puede desconocer que en cuanto a las medidas internas, el Estado venezolano ha sido consecuente con la búsqueda de una forma de aplicación real de la soberanía alimentaria. En el caso Boliviano, la soberanía alimentaria también fue desarrollada mediante el ejercicio legislativo, mediante la “Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”, cuya finalidad es la siguiente:

“La presente Ley tiene por objeto normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, para la soberanía alimentaria estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de los diferentes

actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra” (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011, art. 2).

La premisa de la que parte esta legislación es garantizar la soberanía alimentaria y de esta manera hacer efectivo el derecho a la alimentación y a no padecer hambre. Para lograr dicho cometido, el Estado boliviano le apunta a la inclusión de las comunidades indígenas en la toma de decisiones, así como la organización y distribución de los alimentos básicos en organizaciones comunitarias. Así mismo, los ejes de acción que tiene esta legislación son los siguientes:

- “1. Fortalecimiento de la base productiva.
2. Conservación de áreas para la producción.
3. Protección de recursos genéticos naturales.
4. Fomento a la producción.
5. Acopio, reserva, transformación e industrialización.
6. Intercambio equitativo y comercialización.
7. Promoción del consumo nacional.
8. Investigación, innovación y saberes ancestrales.
9. servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
10. Gestión de riesgos.
11. Atención de emergencias alimentarias.
12. Garantía de provisión de alimentos a la población.
13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.
14. Gestión territorial indígena originario campesino.
15. Seguro agrario universal.
16. Transferencias” (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011, art. 14).

Para el desarrollo de cada una de estas acciones, el Estado boliviano ha desarrollado programas y políticas públicas de ejecución. A manera de ejemplo para el punto de “fortalecimiento de la base productiva”, se planteó una estrategia para la conservación del suelo, la fauna, el agua y las semillas nativas, para con ello fortalecer la producción interna de

alimentos y los cultivos sostenibles. Así mismo para el componente de “conservación de las áreas de producción”, Bolivia ha tomado medidas de organización territorial a fin de limitar el crecimiento de las ciudades y con ello proteger territorios aptos para el cultivo de alimentos. Así mismo una de las acciones que adoptó el vecino país es la inclusión y participación de los grupos indígenas que aún subsisten en el territorio para adecuar sus políticas públicas teniendo en cuenta sus tradiciones, costumbres y formas tradicionales de producción. Para el caso colombiano ese ha sido un llamado que ha hecho la Corte Constitucional, a saber:

“La seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayuu debe ser garantizada por el Estado a través de las distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. De la misma manera, tal como se mencionó en estas consideraciones, el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas no se limita a asegurarles la seguridad alimentaria, sino que deben tenerse en cuenta sus prácticas tradicionales y los alimentos que acostumbran a consumir acordes con sus actividades propias de subsistencia. Así, es relevante que en la implementación de las políticas públicas que pretenden garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, se observe con el mayor respeto las tradiciones culturales alimenticias del pueblo Wayuu pues de nada sirve proveerles alimentos si éstos no son acordes con sus costumbres. El Estado debe fortalecer sus prácticas tradicionales de subsistencia. En ese sentido, estas acciones deben tener en cuenta las causas que han generado la situación de escasez de alimentos, con el objeto de no caer en políticas asistencialistas sino en soluciones de largo plazo que aseguren a las comunidades la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad alimentaria” (Corte Constitucional, T – 302 de 2017).

La protección de la biodiversidad y el uso de semillas nativas en los cultivos es otra de las políticas públicas que desarrolló Bolivia para garantizar la soberanía alimentaria. De la mano con esta política se encuentra proyectada la del fomento a la producción de alimentos en condiciones de inocuidad y en cantidades suficientes. Con ello se pretende que la provisión de alimentos se sustente prioritariamente de productos nacionales. Para ello se busca fortalecer las economías y mercados al interior del país, y apoyar los métodos de cultivo y producción de alimentos tradicional.

Para el caso de las crisis alimentarias, el Estado boliviano al igual que el venezolano le apuntan a la generación de reservas presupuestales y de alimentos. De acuerdo con ello el fortalecimiento de la estructura industrial, la promoción del consumo de alimentos cosechados en el suelo nacional, la regulación de los mercados de alimentos, la búsqueda de la equidad social en el empleo en los medios de producción, son otras de las políticas que orientan la soberanía alimentaria en el vecino Estado de Bolivia. El fomento de políticas



nutricionales, y la atención a emergencias alimentarias, es otro de los puntos estratégicos de la soberanía alimentaria boliviana. Con ello se busca que la población boliviana, cuente con niveles de nutrición óptimos para la satisfacción de su derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre.

#### **3.6.4 El fortalecimiento institucional.**

La sola proyección de políticas públicas se ha inocua si no existen autoridades que cuenten con la capacidad institucional para aplicarlas. Para el caso colombiano, este fortalecimiento debe incluir la ampliación de la presencia estatal en cada departamento, corregimiento, y lugar, en especial en aquellos donde existen los más altos índices de muertes por desnutrición infantil. Ello con el fin de que se atiendan con la oportunidad que se requiere y se detecten a tiempo los casos de desnutrición infantil, para así tomar las medidas a que haya lugar.

Con el fortalecimiento del Estado en las zonas rurales, se puede generar un impacto positivo en la efectividad de las políticas públicas existentes en materia de seguridad alimentaria, pues las comunidades tendrán la posibilidad de acudir a estas instancias con el fin de que les sea garantizado su derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre. Así mismo la presencia de las autoridades que garanticen este derecho, reforzará la promoción de campañas de concientización de la importancia que tiene la provisión de alimentos adecuados a los niños que se encuentran en los 0 y 5 años, para su desarrollo normal.

#### **3.6.5 La implementación de mecanismos de responsabilización al Estado por el incumplimiento de su deber de garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre.**

La muerte por desnutrición infantil en pleno siglo XXI es inaceptable. En ese mismo sentido lo consideran los instrumentos internacionales de Derechos Humanos consultados en este documento, en donde queda en claro la responsabilidad que tienen los Estados en relación con la satisfacción del derecho a la alimentación y a no padecer hambre. Por ello cuando se presenta la muerte de un niño por desnutrición infantil, a causa de la desatención del Estado, es plausible afirmar que puede existir un daño injustificado y antijurídico que debería asumir el Estado en su posición de garante de este derecho. Así las cosas, y en atención a ello, le compete al Estado asumir los costos que puede implicar el incumplimiento

de su deber de protección de este derecho, resarcido éste a través de mecanismos judiciales y administrativos. Así mismo lo considera la ONU (s.f.):

“Toda persona o grupo víctima de una violación del derecho a la alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales efectivos u otros recursos pertinentes. Todas las víctimas de ese tipo de violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que pueda asumir la forma de restitución, compensación, satisfacción y garantías de que no se repetirán. Entre los mecanismos de recursos se pueden incluir los tribunales, tribunales administrativos, y mecanismos de denuncia puestos a disposición de las víctimas por las instituciones nacionales de derechos humanos” (p.37).

Se esperaría que con la implementación de este tipo de medidas, el Estado asuma una posición más garantista, aunque sea solo por evitarse la asunción de una responsabilidad patrimonial por el incumplimiento en sus deberes de protección. Como bien lo indica la ONU (2006) “solo a través de una justicia efectiva, instituciones fidedignas y un sistema jurídico orientado hacia el derecho humano a la alimentación, los titulares de derechos podrán hacer responder a los obligados a garantizar su seguridad alimentaria” (p.22).

## **Conclusiones**

De lo analizado en este documento se puede concluir que el derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre se encuentra incluido dentro del catálogo de Derechos Humanos, y tiene como núcleo esencial garantizar a toda la población el acceso mínimo a alimentos de calidad y en todo momento.

Este a nivel nacional hace parte de los derechos sociales, económicos y culturales, así como también se encuentran consagrados en algunos instrumentos internacionales de Derechos Humanos. La importancia que tiene este derecho a nivel general, parte de que la alimentación adecuada es presupuesto ineludible de otros derechos de suprema importancia, como la vida y la dignidad humana.

El Estado colombiano, consciente de la importancia de este derecho, ha incluido dentro del bloque de constitucionalidad los instrumentos internacionales que así lo consagran como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre otros, e incluso lo adoptó en su mismo texto constitucional, desde el concepto de seguridad alimentaria en su artículo 65.

La protección y garantía de este derecho tiene un contenido obligacional que implica que los Estados deben adoptar y ejercer responsabilidades de hacer, dar y no hacer. Para ello el Estado colombiano ha venido desarrollando un marco de políticas públicas de atención en seguridad alimentaria, con la que busca concretar el contenido obligacional de este derecho. Dentro de estas políticas públicas se destacan la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, el plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2012 – 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 en el que se desarrolla un componente de atención nutricional, el plan decenal de salud pública, la policía por la primera infancia y el programa de 0 a siempre.

Para el caso concreto de los niños y niñas menores de cinco años, la protección del derecho a la alimentación y a no padecer hambre nace desde el mismo texto constitucional, pues este es consagrado como un derecho fundamental en el artículo 44 superior, en el cual además de hacerse este reconocimiento, se conmina al Estado, a la sociedad y a los particulares a asegurar el cumplimiento de este derecho.

Ahora si bien es cierto, no se desconocen los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano para la atención del derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre sobre todo en el caso de la niñez; a la fecha aún existen falencias de orden institucional, social, económico y normativo, que han hecho insuficientes las medidas actuales para la protección integral de los niños y niñas menores de 5 años.

Basta ver los índices de desnutrición y los casos de muerte asociados a condiciones de desnutrición en edades tempranas de los últimos dos años, para evidenciar que a 2020, aún se mantiene el desconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y a no padecer hambre de los niños menores de 5 años. Llama también la atención de los datos consultados, que la presentación de estos casos se ha mantenido en las zonas periféricas del país, y en especial en los departamentos donde es más concurrente la ausencia de las instituciones públicas.

Sumado a lo anterior devienen otros factores: la marginalidad, la pobreza extrema, la ausencia de políticas formales de empleo, entre otros, que condicionan a las familias para acceder a los recursos mínimos necesarios con los cuales suplir sus necesidades básicas de alimentación, aspectos de la calidad de vida que conllevan una insuficiencia en la atención integral a la población menor de 5 años, independiente de la existencia de políticas públicas en la materia.

De otro lado, una de las principales limitaciones que se identificó en relación con este derecho es su contenido prestacional. La efectividad de éste depende en gran medida de las acciones que asuma el Estado y de la voluntad política de su inclusión en los planes de desarrollo, así como de la creación de programas de atención a las familias menos favorecidas. Ahora si bien es cierto, la garantía de este derecho depende en gran medida de la disponibilidad de recursos para ello, las mismas organizaciones internacionales de Derechos Humanos han sentido que la progresividad de este derecho no puede prolongarse en el tiempo. Por el contrario y en atención a que la alimentación adecuada es una condición ineludible para la concreción de otros derechos fundamentales, éste demanda de acciones urgentes y asertivas por las instituciones públicas.

Para el caso colombiano aunque se reconocen las dificultades socioeconómicas que aún persisten en la actualidad ocasionadas por fenómenos como la corrupción, el crecimiento demográfico, la economía en vía de desarrollo, entre otras situaciones, la atención de este derecho es de suma importancia, sobre todo en las primeras edades, pues de la adecuada nutrición en los primeros cinco (5) años depende el desarrollo integral de las personas.

De ahí que se pueda concluir a partir de lo investigado, que el concepto de seguridad alimentaria que ha venido desarrollando el Estado colombiano presenta falencias que deben ser subsanadas de forma inmediata si se quiere tener éxito en la disminución y erradicación de las muertes por desnutrición en edades tempranas. Para ello se considera que el concepto de seguridad alimentaria debe reforzarse con el de soberanía alimentaria, a partir de las experiencias internacionales que han generado buenos resultados.

Para ello se analizó el caso Venezolano y Boliviano, donde el Estado previendo la importancia que tiene el derecho a la alimentación, consideró necesario elevar al rango legal el desarrollo de éste, lo cual se considera completamente plausible en el caso colombiano, como sucedió con el derecho fundamental a la salud. Esto tiene su cimiento teórico en que si bien no se desconoce el contenido prestacional de este derecho, este se enmarca en los que se

denominan los derechos sociales fundamentales, de aplicación inmediata por ser conexos a otros que han sido reconocidas como derechos fundamentales.

A partir de este reconocimiento legal, el Estado colombiano puede asignar competencias y responsabilidades para la garantía de este derecho en todos y cada uno de los departamentos del país, y en especial en donde se presentan los índices más altos de muertes por desnutrición infantil, como es el caso del Atlántico, Magdalena, Chocó y La Guajira. Así mismo y partiendo de las experiencias internacionales se considera una vez más, que debe reforzarse el marco de políticas públicas con la implementación del concepto de soberanía alimentaria, a partir del cual se puede involucrar a todos los sectores que se ven afectados con la inadecuada gestión en materia de seguridad alimentaria, tales como la población indígena, el sector rural, comercializadoras, entre otras.

El fortalecimiento institucional también es imprescindible para lograr la disminución de las muertes por desnutrición infantil, pues ante la ausencia del Estado en algunos departamentos, aunque existan mecanismos de protección estos se hacen imposibles de demandar. Así mismo este fortalecimiento contribuiría con la detección temprana de este tipo de casos de desnutrición, así como de las condiciones socioeconómicas de la población más vulnerable para tomar las medidas que correspondan. En concordancia con lo anterior el fortalecimiento de los planes de salud y la provisión de este es indispensable para poder concretar este derecho fundamental a la alimentación adecuada y no padecer hambre.

## Referencias

- Abramovich, V., Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Aguilar, G (2008). El principio del interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: Estudios Constitucionales. Santiago de Chile.
- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Almeida, N, F., & Scholz, V. (2008). *Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿conceptos complementarios?* En: Sociedad Brasileira de Economía. Recuperado de: <http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf>
- Arango, R. (2005). *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Editorial Legis.
- Asamblea Constituyente. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá D.C.: Editorial Leyer.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2011). *Ley de revolución productiva comunitaria agropecuaria*. Ley No. 144 del 26 de junio de 2011. Recuperado de: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/bo/bo042es.pdf>
- Ballén, J. D. (2013). *La justiciabilidad del derecho a no tener hambre en el sistema jurídico colombiano* (Tesis de pregrado). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C.
- Blanco, N, M. (2018). *Gobernanza de la primera infancia en Colombia, de la política nacional de primera infancia a su territorialización en Santa Marta*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Burity, V., Cruz, L., Thais, F. (2011). *Exigibilidade: mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*. FAO. Recuperado de: <http://www.oda-alc.org/documentos/1340937012.pdf>
- Cámara de la Industria de Alimentos de la ANDI, Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia, Fundación Éxito. (2018). *Alianza por la nutrición infantil alimentando sueños*. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Revisio%CC%81n%20documental%20de%20intervenciones%20nutricionales%20exitosas%20final.pdf>
- Comité de derechos económicos, sociales y culturales. (1999). *El derecho a una alimentación adecuada. Observación General No. 12 del 26 de abril de 1999*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>
- Comité de derechos económicos, sociales y culturales. (s.f.). *Observación general No. 3: la índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Recuperado de: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>

Congreso de la República. Proyecto de ley No. 203 del 2007. “Por la cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional. En: Gaceta del Congreso No. 599 del 27 de noviembre de 2007.

Corte Constitucional. *Sentencia C – 177 de 1998*. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. *Sentencia C – 1489 de 2000*. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. *Sentencia T – 595 de 2002*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. *Sentencia C – 302 del 8 de mayo de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

Departamento Nacional de Planeación & Consejo Nacional de Política Económica Social. (2007). *Documento social Conpes 109 de 2007. Política Pública Nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”*. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Normativa/Conpes%20109.pdf>

Departamento Nacional de Planeación., & Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Documento Conpes 113 de 2008*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTI%20CA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>

Flórez. C, E. & Nupia. O A. (2001). *Desnutrición infantil en Colombia: inequidades y determinantes*. Recuperado de: <http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/D2001.pdf>

Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria. (2001). *Declaración final del foro mundial sobre soberanía alimentaria. Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria*. Recuperado de: <http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf>

- Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria (2002). *Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria*. Recuperado de: <https://nyeleni.org/spip.php?article178>
- Gobierno Nacional (2012). *Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PNSAN) 2012 – 2019*. Recuperado de: <http://www.osacolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>
- Golay, C. (2009). *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Luna, C, O & Vargas, T, A. (2008). *La malnutrición infantil en niños, niñas de 0 a 5 años de edad de los barrios la cita, el pite, Don Bosco, y las Brisas en la localidad de Usaquéen*. Bogotá D.C.: Universidad San Buenaventura.
- Martínez, R., Fernández, A. (2007). *El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Organizaciones de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement>.
- Organización de las naciones unidas. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Organización de las naciones unidas. *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f). *El derecho a la alimentación adecuada*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). *Plan de acción de la cumbre mundial sobre la alimentación*. Recuperado de: [http://www.fao.org/WFS/index\\_es.htm](http://www.fao.org/WFS/index_es.htm)



- Organización de las Naciones Unidas. (1974). *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (1986). *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado de: [http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/desc\\_07.pdf](http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/desc_07.pdf)
- Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación. (2006) *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-ah189s.pdf>
- Pradilla, S. (2011). Aplicación del principio del interés superior del niño(a) como mecanismo para proteger el derecho de los niños y las niñas a tener una familia y a no ser separados de ella. *Revista Estudios Socio – Jurídicos*, 13(1), 329-348.
- República Bolivariana de Venezuela. (2008). *Ley orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria*. En: Gaceta Oficial No. 5891 del 1 de julio de 2008. Recuperada de: [http://www.fao.org/pgrfa-gpa-archive/ven/ley\\_soberania.pdf](http://www.fao.org/pgrfa-gpa-archive/ven/ley_soberania.pdf)
- Restrepo, Y, O, C. & Correa, M, L. (2007). El derecho a no tener hambre en Colombia ¿derecho fundamental o derecho económico, social y cultural? *Revista virtual Via Inveniendi Et Educandi “camino al hallazgo y al juicio”*, 1 -16. Recuperado de: [http://www.usta.edu.co/programas/derecho/revista\\_inveniendi/revista/imgs/HTML/revistavirtual/](http://www.usta.edu.co/programas/derecho/revista_inveniendi/revista/imgs/HTML/revistavirtual/)
- Torres, T, F. (2003). *La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional*. México: Instituto de Investigaciones Económicas.
- Unicef (2002). Soberanía alimentaria y agricultura campesina 08/2007. Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-7809.html>

Unicef. (2006). Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. *Revista Desafíos*, 2, 4 – 12.

Ziegler, J. (2001) *El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, relator especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Primer-informe-del-Relator-Especial-Alimentaci%C3%B3n.pdf>.