



SEGURIDAD

ALIMENTARIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



ASOCIACIÓN
AMBIENTE | SOCIEDAD

CRÉDITOS

Textos

Louis Epstein

Diseño

Comunicaciones Ambiente y Sociedad

“Que el derecho a la alimentación solo es efectivo cuando hay seguridad o certeza de que la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos y el agua, en cantidad, calidad e inocuidad, son estables y sostenibles y no hay situaciones que pongan en riesgo o vulneren la materialización de ninguna de dichas dimensiones.” Comisión Distrital Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN; Decreto 546 de noviembre de 2007.

Escrito por: Louis Epstein, Pasante en el área de Derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria para la Asociación Ambiente y Sociedad, Colombia. Estudiante de segundo año en Brown University, Providence, Rhode Island. Louis se encuentra estudiando la política económica de desarrollo en América Latina, con un enfoque sobre problemas ambientales y sociales como la seguridad alimentaria.

Resumen: Malnutrición e inseguridad alimentaria son dos problemas complejos que Colombia, como el resto del mundo, está tratando de resolver. Con cerca de 43% de sus ciudadanos sin acceso a comida nutritiva y suficiente, el gobierno colombiano se ha comprometido a reducir el hambre dentro de sus fronteras. Las leyes, las iniciativas y otras acciones gubernamentales para incrementar la seguridad alimentaria han tenido todo tipo de resultados, desde los muy buenos hasta los muy malos. Sin embargo, con el liderazgo necesario, suficiente soporte monetario y el compromiso de la comunidad, Colombia tiene la oportunidad de reformar sus sistemas de producción de alimentos para que puedan cubrir las necesidades de los niños, las mujeres y los hombres que tienen el derecho innegable a la alimentación.

¿CUÁLES LEYES ESTABLECEN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN DERECHO HUMANO Y COMPROMETEN AL GOBIERNO A ACTUAR PARA GARANTIZARLA?

Los acuerdos internacionales y las leyes domésticas exigen que el gobierno de Colombia garantice la producción y el acceso a una alimentación adecuada y nutritiva a los 47 millones de ciudadanos que habitan el país. Para que esta promesa se cumpla, se deben satisfacer cuatro condiciones: tiene que haber alimentación disponible y suficiente para atender a toda la población, los alimentos deben ser accesibles a todas las comunidades y todos los hogares, la producción debe ser aprovechada para alimentar a todos con una dieta balanceada y saludable, y estos tres requerimientos deben ser estables para asegurar la continuidad de los planes y los programas de seguridad alimentaria. Si alguno de estos aspectos de la seguridad alimentaria no se cumple, la población en cuestión se considera insegura en términos del acceso a la alimentación.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, y también en otras leyes internacionales y domésticas, el gobierno colombiano se compromete a cumplir estos cuatro requisitos sobre seguridad alimentaria. El artículo 44 de la misma dice que dentro de los “derechos fundamentales de los niños” se encuentra “la alimentación equilibrada”. Así se busca garantizar que todos los menores de edad deban tener una dieta nutritiva, balanceada y estable, independientemente del estrato socioeconómico al que pertenezcan.¹ En 1969, Colombia ratificó el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un tratado multilateral adoptado por las Naciones Unidas que garantiza el derecho universal a la alimentación en su artículo 11.² Durante la crisis mundial de alimentos de los años 70 del siglo pasado, la disminución de la ayuda alimentaria aportada por Norte América convirtió el tema de la seguridad alimentaria en una prioridad nacional. Esto motivó al gobierno de Alfonso López Michelsen a crear el Plan de Alimentación y Nutrición en 1974, un conjunto comprensivo de política de seguridad alimentaria muy avanzado para la época.³ Sin embargo, la política de seguridad alimentaria después de estos años ha tenido una prioridad secundaria si se compara con otras prioridades de los gobiernos posteriores, como el desarrollo económico y el conflicto armado. En 1992, como firmante de la Conferencia Internacional de Nutrición, Colombia creó un Plan Nacional de Acción para la Nutrición que se centró en el impacto de la política nacional de alimentación sobre la salud pública.⁴ De este modo, gobiernos pasados y presentes de Colombia han establecido como precedente el considerarse obligados a asegurar que los ciudadanos del país tienen un derecho legal a una alimentación adecuada, incluso si este derecho solo existe como un enunciado en libros y documentos.

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991, República de Colombia. Art. 44. 1991.

² "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations Office of the High Commissioner, n.d. Web. 22 July 2016.

³ Nussio, Enzo, and Corinne A. Pernet. "The Securitisation of Food Security in Colombia, 1970–2010." *Journal of Latin American Studies* J. Lat. Am. Stud. 45.04 (2013): 641-68. Web.

⁴ "Derecho Del Bienestar Familiar [CONPES_DNP_2847_1996]." Derecho Del Bienestar Familiar [CONPES_DNP_2847_1996]. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 29 May 1996. Web. 22 July 2016.

De hecho, el gobierno colombiano ha admitido la ilegalidad del estado corriente de la seguridad alimentaria en el país, que muestra una deficiencia clara por parte del Estado frente a sus compromisos legales. En respuesta a la Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros, la Corte Constitucional de Colombia admitió la inconstitucionalidad del estado de los programas de ayuda alimentaria en 2004, señalando que no eran capaces de proporcionar alimentación suficiente para las poblaciones desplazadas. El veredicto de la Corte ordenó que fondos adicionales deberían disponerse para la alimentación de las personas desplazadas.⁵ Una y otra vez, el gobierno de Colombia se ha comprometido, con sus propias leyes, las decisiones de sus cortes y la ratificación de pactos internacionales, al establecimiento de una seguridad alimentaria acorde con estándares universales. En consecuencia, el problema de la seguridad alimentaria en el país no depende de nuevas promesas y pactos, porque el gobierno ya los ha hecho, sino de que los gobernantes cumplan sus promesas y tomen las acciones necesarias.

Ilustración 1: Clasificación de los Ejes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁶

1. Desde la perspectiva de la dimensión de los medios económicos	a) Disponibilidad de los alimentos b) Acceso
2. Desde la perspectiva de la dimensión de calidad de vida y fines del bienestar (capacidad de las personas de transformar los alimentos)	c) Consumo d) Aprovechamiento
3. Aspectos relacionados con la calidad y la inocuidad de los alimentos	e) Calidad e inocuidad de los alimentos



⁵ Corte Constitucional Sentencia T-025/04, M.P Manuel José Cepeda Espinosa

⁶ Consejo Nacional De Política Económica Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación. "Clasificación De Los Ejes De La Política De Seguridad Alimentaria Y Nutricional." POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN). N.p., n.d. Web. 1 Aug. 2016.

Resumen

Según el Programa de Alimentación Mundial, el 43% de los colombianos no tiene seguridad alimentaria. En otras palabras, casi la mitad de la población “carece de acceso diario a suficiente comida nutritiva y asequible”. En un país de más de 47 millones de personas, esto significa que casi 20 millones sufren por hambre o malnutrición.⁷ Casi todas las iniciativas de seguridad alimentaria, como el Plan de Alimentación y Nutrición de 1974, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de 1996, y el Proyecto de Fortalecimiento a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia de 2004 entregaron resultados diferentes a los esperados, debido a una variedad de razones económicas, políticas y sociales. Sin embargo, uno de los factores más importantes que frena el progreso sobre el tema de la seguridad alimentaria es y ha sido la indiferencia con respecto al tema de la política alimentaria por parte de los líderes del país.⁸ La ausencia de una seguridad alimentaria ha sido considerada como consecuencia de la pobreza extrema y no como un problema separado, aunque relacionado, como debe ser. Como resultado de esta visión, los programas de desarrollo y contra la pobreza adelantados por los gobiernos, como el Plan Nacional de Desarrollo que se formula cada cuatro años, son apenas iniciativas primarias que el gobierno espera desarrollar para incrementar la seguridad alimentaria del país, aunque estos programas solo tratan este tema de forma indirecta.

La inseguridad alimentaria no es causada simplemente por la pobreza; es una situación nacional multifacética que debería ser considerada como suficientemente importante para emprender acciones urgentes por parte del gobierno colombiano. Por ejemplo, en años recientes la producción doméstica de granos básicos, como maíz y trigo, ha disminuido drásticamente. Esta reducción en la producción, con el consecuente aumento de las importaciones de grano, ha sido tan abrupto que aunque 80% de todos los granos consumidos en Colombia durante 1990 eran producidos domésticamente, actualmente casi todo el trigo, y entre 80 y 85% del maíz que consumen los colombianos, se importa de Norte América.^{9,10} En otras palabras, Colombia es incapaz de producir hoy suficientes alimentos para cubrir las demandas de su población y es dependiente de los EE.UU. y Canadá para alimentarse. En lugar de implementar una legislación alimentaria que beneficie a la mayoría de los colombianos, la actual administración de Juan Manuel Santos se ve obligada a complacer los intereses de las compañías multinacionales de agro-negocios de los EE.UU. y Canadá, y de sus amigos en los gobiernos de estas dos naciones, o enfrentar negativas repercusiones.¹¹ Es revelador que hoy en día los agro-negocios de los EE.UU. y Canadá controlen un asombroso 99.7% de la cuota de mercado total en maíz y 95% de la cuota de trigo en Colombia.¹² Pero los intereses extranjeros no se alinean con las necesidades y las

⁷ “Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide.” Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide. World Food Programme, n.d. Web. 18 July 2016.

⁸ Nussio, Enzo, and Corinne A. Pernet. “The Securitisation of Food Security in Colombia, 1970–2010.” *Journal of Latin American Studies* J. Lat. Am. Stud. 45.04 (2013): 641-68. Web.

⁹ Gaviria, Juan. “Food Security Politics In DNP.” Personal interview. 27 July 2016.

¹⁰ Cadena Productiva Del Maíz (n.d.): n. pag. Superintendencia De Industria Y Comercio. Web. 29 July 2016.

¹¹ Garavito, Rodrigo. “Interview with Director of Corporación Nacional De Comerciantes De Alimentos (Conalco).” Personal interview. July 2016.

¹² USA. USDA. Foreign Agriculture Service. Colombia Grain and Feed Annual. By Anthony Gilbert and Moises Huerta. N.p.: USDA, 2016. Print.

expectativas de la mayoría de los ciudadanos colombianos. De hecho, el uso de trillones de dólares provenientes de subsidios agronómicos de los gobiernos de los EE.UU. y Canadá ha permitido que las corporaciones multinacionales de estos países puedan vender granos a menor precio que los productores nacionales, llevando a la quiebra a muchos agricultores nacionales.¹³ Sin embargo, aunque estas grandes corporaciones dependen de los subsidios de sus gobiernos para dominar el mercado internacional, presionan a sus gobiernos para que impidan que los gobiernos de otros países, como Colombia, protejan o ayuden a sus industrias agropecuarias con subsidios agronómicos o tarifas preferenciales, negociando tratados de libre comercio desiguales, como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia, y el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Canadá.¹⁴

A primera vista, sin considerar las implicaciones geopolíticas de las importaciones de grano proveniente de Norte América, la gran cantidad de grano barato parece benéfica para los consumidores colombianos. Si los distribuidores y los comerciantes colombianos pueden comprar su trigo y su maíz a precios más bajos en el extranjero, podría pensarse que sus ahorros deberían trasladarse a todos los consumidores, incrementando el acceso a la alimentación. Pero este no es el caso. De hecho, ocurre justamente el fenómeno contrario, manifiesto en aumentos drásticos de los precios para la canasta básica de alimentos en los hogares colombianos. Las tasas de inflación de los precios de los alimentos en Colombia son más altos hoy que en cualquier año de la década de los años 90s, y los precios de los alimentos en el conjunto de los aspectos que se consideran en el Índice de Precios al Consumidor han aumentado más que los restantes en los últimos 19 meses.^{15,16} Estos datos muestran que, al tiempo que Colombia se ha hecho más y más dependiente en las importaciones de alimentos, los precios para la alimentación básica se han incrementado.

Algo similar ocurrió en México después de la implementación del Tratado de Libre comercio Norteamericano, cuando 4.9 millones de agricultores mexicanos fueron desplazados por la introducción de maíz artificialmente barato por efecto de los subsidios estadounidenses. El ejemplo de México es otra manifestación de los efectos de una dependencia de las importaciones de un país que afecta su seguridad alimentaria.¹⁷ Además, hay riesgos innecesarios asociados con la dependencia en las importaciones de alimentos. En 2007 y durante los primeros meses de 2008, cuando la producción mundial de grano se redujo, provocando que los precios de los alimentos experimentaran altos incrementos, algunos de los países que dependían de las importaciones de alimentos registraron disturbios violentos en la población y hambrunas.¹⁸

¹³ Garavito, Rodrigo. "Interview with Director of Corporación Nacional De Comerciantes De Alimentos (Conalco)." Personal interview. July 2016.

¹⁴ Gaviria, Juan. "Food Security Politics In DNP." Personal interview. 27 July 2016.

¹⁵ "Colombia Food Inflation | 1988-2016 | Data | Chart | Calendar | Forecast." Trading Economics. Trading Economics, Data from DANE, n.d. Web. 03 Aug. 2016.

¹⁶ DANE. "Colombia, Variación Mensual De Índice De Precios Al Consumidor (IPC) Por Grupos De Bienes Y Servicios." ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR IPC BASE 2008. N.p., n.d. Web. 3 Aug. 2016.

¹⁷ Weisbrot, Mark, Stephan Lefebvre, and Joseph Sammut. "Did NAFTA Help Mexico?: An Assessment After 20 Years." (2014): n. pag. Center for Economic and Policy Research, Feb. 2014. Web. 3 Aug. 2016.

¹⁸ The Global Food Crises. United Nations, 2011. Web. 3 Aug. 2016. <<http://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2011/chapter4.pdf>>.

Lo anterior muestra que las importaciones de alimentos básicos no tienen ningún beneficio directo para la mayoría de los colombianos, y en cambio ponen en riesgo la seguridad alimentaria del país durante las épocas en las que las naciones que producen grano deciden reducir sus ventas de alimentos en el mercado global. Colombia debe promover políticas que fortalezcan la producción doméstica de grano o, de lo contrario, deberá someterse a la voluntad de intereses extranjeros lesivos para los productores y el mercado local. Por último, es evidente en estos ejemplos que una variedad de factores sociales, económicos y políticos influyen sobre el precio de los alimentos y, por tanto, que la seguridad alimentaria de una población no puede atribuirse solamente a la pobreza. El gobierno colombiano debe combatir el hambre y la inseguridad alimentaria usando un enfoque multidisciplinario, tomando en cuenta la soberanía alimentaria nacional, la pobreza extrema y otras variables.

Iniciativas Nacionales

El ejemplo más destacable de una reciente política de seguridad alimentaria se registra en el Documento CONPES Social 113, que perfiló el Plan Nacional de Alimentación y Seguridad Alimentaria de 2008, que debería realizar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y que incluye iniciativas clave para aumentar la producción doméstica de alimentos, expandir el acceso a los mismos, y apoyar la producción local de alimentos saludables. Sin embargo, el desarrollo de este plan ha sido retrasado durante muchos años, y sigue siendo sobre todo un plan más que una realidad. La carga que supone alimentar al 43% de los colombianos que se consideran en condición de inseguridad alimentaria ha recaído principalmente en los gobiernos municipales y regionales, debido a la falta de liderazgo nacional.¹⁹ Esto ha resultado en una serie de programas para mejorar la seguridad alimentaria, algunos con éxito, pero muchos de ellos afectados por la inadecuada administración, la corrupción y la falta de fondos.

Caso de Estudio: Madres Comunitarias

Un ejemplo de un programa financiado y dirigido por el gobierno nacional, que ha tenido gran éxito desde su creación en 1986, es el de Madres Comunitarias, programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). La base del mismo son las 63.000 madres comunitarias que participan en él, quienes viven en las distintas regiones y localidades del país y tienen diversos orígenes.²⁰ Cada madre comunitaria se compromete a invitar entre 12 y 14 niños locales que necesitan alimentos nutritivos a consumirlos en su cocina a cambio de un pequeño ingreso mensual suministrado por el gobierno. En 2015 estas mujeres lograron alimentar la asombrosa cantidad de 1.077.000 niños.²¹ Aunque el dinero que se entrega a cada madre es poco, incluso menor que un salario mínimo, muchos de los niños que son invitados a comer en las mesas de las madres comunitarias no tendrían otro acceso a una fuente confiable de alimentos. Estas mujeres también asumen responsabilidades adicionales en las vidas de los niños que comen con sus familias: la organización de colectas de ropa, liderazgo en la comunidad, y ayudan a educar a muchos niños. Aunque en huelgas recientes muchas de estas mujeres han demostrado que el programa tiene defectos, especialmente en relación con sus derechos laborales, en general el mismo ha tenido éxito en su objetivo de alimentar a los niños de bajos ingresos.

¹⁹ "Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide." Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide. World Food Programme, n.d. Web. 18 July 2016.

²⁰ Madres Comunitarias." Primera Infancia ICBF. Instituto Colombiano De Bienestar Familiar, n.d. Web. 27 July 2016.

²¹ "Madres Comunitarias." Primera Infancia ICBF. Instituto Colombiano De Bienestar Familiar, n.d. Web. 27 July 2016



Caso de Estudio: Programa de Alimentación Escolar

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), es ejemplo de un programa gubernamental de seguridad alimentaria que ha enfrentado problemas muy graves y no ha logrado sus objetivos. Originalmente se inició como un programa nacional en 1947, y en la actualidad proyecta alimentar a más de cuatro millones de estudiantes en escuelas de todo el país.²² Concebido como estrategia para complementar la dieta de los estudiantes con el 30% de las calorías diarias recomendadas —suministrando productos lácteos, frutas, granos, y Bienestarina, una harina enriquecida con nutrientes—, el gobierno aportó 522 mil millones de pesos para financiarlo durante 2015.²³ Sin embargo, este programa ha estado plagado de casos de corrupción en muchos departamentos, especialmente en Guajira. El gobierno nacional no administra directamente los fondos asignados para el PAE, que subcontrata entidades privadas, gobiernos locales, organizaciones eclesíásticas u ONGs para suministrar alimentos a 40.000 instituciones educativas que participan en el programa. Cuando se asignaron recursos del gobierno nacional a cada departamento, y posteriormente a organizaciones que en realidad suministraron los alimentos, una investigación independiente encontró que en algunos departamentos hubo organizaciones privadas que a menudo cobraron al gobierno por alimentos que no fueron entregados a los niños, suministraron comidas nutricionalmente inadecuadas, o cobraron precios mayores a los que deberían por los alimentos.^{24,25,26} Mientras los resultados de esta investigación han llevado a que los gobiernos departamentales dejen de contratar con las organizaciones más corruptas, priorizando la contratación con ONGs o con organizaciones religiosas en nuevos contratos escolares, grandes cantidades de dinero que debió usarse para alimentar a los niños hambrientos fueron robadas por agentes corruptos.

Iniciativas Regionales

En una escala más reducida, y en parte debido a la falta de liderazgo nacional, los departamentos y los municipios también están trabajando para mejorar el acceso a los alimentos, la nutrición, y garantizar la seguridad alimentaria de sus poblaciones. En el departamento de Cauca, en la región suroeste del país, poco desarrollada, el *Programa para la Alimentación y la Nutrición Escolar* (PANES) ha procurado alimentar a los estudiantes con una dieta equilibrada y mejorar las tasas de malnutrición entre niños y adolescentes.²⁷ Se ofrece alimentación gratuita a un estimado de 85.000 niños y niñas en las escuelas públicas de departamento, en zonas de extrema pobreza, como parte del plan departamental de seguridad alimentaria de 2008-2019 llamado *Cauca sin Hambre*. En el Distrito Capital de Bogotá, mucho más desarrollado, el *Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá* estableció objetivos concretos y nuevas políticas para mejorar los sistemas de suministro de alimentos en la ciudad y en algunas

²² ICBF. Departamento Para La Prosperidad Social. Con Inversión De 522 Mil Millones De Pesos ICBF Inicia Programa De Alimentación Escolar. N.p., n.d. Web. 29 July 2016.

²³ ICBF. Departamento Para La Prosperidad Social. Con Inversión De 522 Mil Millones De Pesos ICBF Inicia Programa De Alimentación Escolar. N.p., n.d. Web. 29 July 2016.

²⁴ Gaviria, Juan. "Food Security Politics In DNP." Personal interview. 27 July 2016

²⁵ "En La Guajira Se Perdieron Más De \$16.000 Millones Para Alimentación Escolar." *Semana* [Bogotá] 25 July 016: n. pag. Print.

²⁶ Sarralde, Milena. "La Plata Para Alimentar a Los Niños De La Guajira Sigue Perdiéndose." *El Tiempo*, 2016. Web. 01 July 2016

localidades cercanas. Entre otros objetivos, este plan incluye nuevas regulaciones alimentarias para asegurar la calidad de los alimentos, mejoramiento en la infraestructura y estandarizaciones logísticas, apoyo para la producción local de alimentos, compromisos con la agricultura sostenible, medidas para hacer que el acceso a los alimentos sea más equitativo, fijación de precios justos para los campesinos, y la creación de redes de productores y distribuidores para ayudar a reducir los precios de los alimentos básicos.²⁸

En general, el Plan Maestro de Bogotá es un plan de seguridad alimentaria progresiva e integral para la ciudad. Sin embargo, su aplicación ha causado serios problemas, ya que cada nueva administración ha cambiado sus prioridades con respecto a la política alimentaria, llevando a que los principales programas durante el periodo de la administración de Gustavo Petro, exalcalde de la ciudad, sean completamente diferentes de los que se desarrollan con el alcalde Enrique Peñalosa. Estos cambios constantes de liderazgo, así como los que se han introducido en los niveles de financiación, han provocado confusión y un desarrollo desigual en diferentes ciudades y aun en los barrios de la misma capital. En Ciudad Bolívar, por ejemplo, una iniciativa clave del plan de seguridad alimentaria fue la construcción de una plataforma logística para organizar, procesar y distribuir productos frescos, llamada Lucero Tesoro. Sin embargo, los 17.211 millones de pesos invertidos en esta parte importante de la infraestructura se desperdiciaron debido a la inadecuada gestión y a la falta de participación de la comunidad. Los funcionarios del gobierno en las administraciones de diferentes alcaldes, después de reducir los planes para cuatro nuevos centros de distribución a un solo edificio, no aportaron a la organización que ejecutaría este nuevo centro, AFRIJOSUM (una asociación de productores de fríjol de Sumapaz), los fondos o el crédito necesarios para pagar a los agricultores que vendían directamente a este nuevo sistema. Como resultado, muchos pequeños agricultores que habían confiado en AFRIJOSUM para pagar sus deudas, tuvieron pérdidas devastadoras cuando esta organización se quedó sin dinero.²⁹ La falta de una gestión centralizada y del apoyo del gobierno local provocó que una iniciativa de seguridad alimentaria prometedora, que podría haber reducido significativamente los precios de los alimentos en una comunidad necesitada, fallara por completo.

Sin embargo, otros aspectos del Plan Maestro de Bogotá han logrado atender con relativo éxito a muchas familias con inseguridad alimentaria. Por ejemplo, el programa Alimentando Capacidades, que ofrece canastas de alimentos básicos gratis y comidas saludables preparadas en 150 comedores comunitarios de la ciudad, ha logrado alimentar a alrededor de 236.542 personas al día desde su creación en 2013. Estos esfuerzos, dirigido por la Secretaría de Integración Social de la ciudad, se han dirigido a las comunidades marginadas en barrios como Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar, en los que hay un alto porcentaje de familias desplazadas por diversas manifestaciones de conflictos armados.³⁰ Los diversos grados de éxito de las diferentes iniciativas del Plan Maestro de Bogotá muestran cómo ha sido desigual y desbalanceada su implementación. Mientras el propio plan reconoce los factores multidimensionales que provocan la inseguridad alimentaria, los encargados de desarrollarlo no han estado dispuestos a intentar un cambio sistemático, concentrándose en programas específicos e ignorando los aspectos más amplio de carácter social, económico, político y ecológico que amenazan el sistema alimentario de Bogotá.

²⁸ "Por El Cual Se Adopta El Plan Maestro De Abastecimiento De Alimentos Y Seguridad Alimentaria Para Bogotá Distrito Capital Y Se Dictan Otras Disposiciones" Alcaldía De Bogotá. El Alcalde Mayor De Bogotá, 15 Aug. 2006. Web. 01 Aug. 2016.

²⁹ "Entrevista Con Director De APAVE." Personal interview. July 2016.

³⁰ "Bogotá Humana Garantiza El Derecho a La Alimentación Y Nutrición De 236.542 Personas Diariamente." Alcaldía Mayor De Bogotá, 2 Mar. 2014. Web. 1 Aug. 2016.

Caso de Estudio: PERCAL y APAVE

Naria Beltrán, hija de un granjero en la pequeña localidad de Vergara, Cundinamarca, es la fuerza impulsora detrás del éxito de un nuevo pero innovador mercado de alimentos. Situado en Soacha, municipio vecino de Bogotá, el mercado llamado PERCAL, o Punto de Encuentro Campesino Regional Agro Alimentario, enlaza cooperativas de agricultores de pequeña escala con consumidores urbanos que demandan sus productos. La clave de su éxito ha sido la participación de 2020 familias que hacen parte de las bases de APAVE, Asociación de Productores Agropecuarios de Vergara. Como alternativa a los intermediarios y comerciantes de frutas y verduras que explotan y controlan la gran mayoría de los alimentos que llegan a Bogotá a través de la Central de Abastos (CORABASTOS), PERCAL compra alimentos directamente a los productores de Cundinamarca y de departamentos vecinos. El enfoque de su actividad, centrado en la participación comunitaria, ha permitido resolver muchos de los problemas que de otro modo impedirían el acceso a los alimentos por el incontrolado aumento de precios. Al utilizar infraestructura que pertenece a los agricultores para cosechar, procesar y transportar productos frescos, permite que su mercado venda los productos del campo a precios más bajos que los distribuidores de frutas y verduras tradicionales.³¹ Sus productos son sanos, frescos y accesibles a muchas familias de menores ingresos en Bogotá, que normalmente dependen de mercados informales y no regulados debido a los altos precios de los productos de la canasta básica. Su éxito debería inspirar a los gobiernos municipales y departamentales para apoyar experiencias no tradicionales y a las comunidades que buscan alternativas para ampliar el acceso a los alimentos y para incrementar la seguridad alimentaria.



³¹ "Entrevista Con Director De APAVE." Personal interview. July 2016.

Conclusiones

Aunque algunos de los programas mencionados son apenas un comienzo promisorio para que Colombia mejore sus niveles de seguridad alimentaria, la producción nacional de alimentos y las políticas alimentarias, el gobierno debe reconsiderar su modelo de desarrollo agrícola, que hasta ahora ha sido modelado por los EE.UU. Colombia debe que actuar y dar prioridad a la reforma de los sistemas alimentarios nacionales y regionales. En otras palabras, los gobiernos de Colombia, tanto los del pasado como los del presente, se han esforzado solo en duplicar la producción agrícola industrializada, basada en el monocultivo y orientada a la agroindustria productora de alimentos, que ha sido un éxito comercial en los EE.UU. Pero Colombia es un país muy diferente de los EE.UU. No cuenta con Great Plains y, de hecho, en lugar de tierras planas el 30% de los agricultores colombianos debe sembrar sus cultivos en las laderas escarpadas de los Andes.³² La agricultura del país no es industrializada sino que depende de la producción de campesinos en pequeñas fincas o parcelas para producir el 40% de sus alimentos básicos.³³ Cuenta con un impresionante grado de biodiversidad en su producción agrícola, lo que no permite fácilmente alcanzar el nivel de estandarización de los cultivos necesarios para sustentar una agricultura industrial. Las técnicas de agricultura que se emplean en los Estados Unidos no tendrían éxito en Colombia, por la diversidad de pisos térmicos y de los ecosistemas propios del trópico. El desarrollo agrícola de Colombia no puede y no debe seguir el modelo de EE.UU. Más bien, Colombia debe adoptar ciertos aspectos positivos como los modelos de negocio eficientes “de la granja a la mesa” utilizados por los mercados de los CSAs y los agricultores, y mejorar en otros aspectos más destructivos como el uso excesivo de pesticidas tóxicos y la dependencia de fertilizantes a base de petróleo.³⁴ Colombia tiene la oportunidad de trabajar para mantener a sus campesinos, conservando y protegiendo la biodiversidad genética y sus abundantes recursos naturales para crear un sistema alimentario equitativo, ambientalmente sostenible y económicamente avanzado. Sin embargo, los gobiernos deben aceptar que el desarrollo del país tendrá características diferentes de las que resultan viables en EE.UU., Canadá o Europa.

Como mínimo, los gobiernos nacionales, departamentales y municipales de Colombia deben dar prioridad a las políticas de seguridad alimentaria. Una y otra vez, estos diferentes niveles de gobierno se han comprometido a satisfacer las necesidades nutricionales de sus ciudadanos, dando prioridad a los niños y a las comunidades marginadas, como los pueblos indígenas y los desplazados del país. Tanto las leyes internacionales como las nacionales establecen el derecho de todos los colombianos a disponer de fuentes accesibles y estables de alimentos nutritivos; sin embargo, el 43% de los colombianos todavía se considera carente de seguridad alimentaria y debe lidiar con el hambre de forma regular.³⁵ Para proporcionar a estas personas una nutrición adecuada en el corto plazo, y permitirles hacerse independientes en el largo plazo, los líderes de Colombia deben hacer que la seguridad alimentaria se convierta en una prioridad. Con la reciente firma del acuerdo de paz largamente esperado con las FARC, los recursos del gobierno y de los programas sociales ya no se tendrán que invertir en el conflicto, y se espera que en vez de destinarse a las fuerzas armadas se orienten a asegurar una alimentación adecuada, equilibrada y nutritiva para todos los colombianos.

³² Gaviria, Juan. "Food Security Politics In DNP." Personal interview. 27 July 2016

³³ "Acerca Del Fascículo." ¿Quiénes Son Los Campesinos Colombianos Hoy? Universidad Del Rosario, n.d. Web. 29 July 2016.

³⁴ Gaviria, Juan. "Food Security Politics In DNP." Personal interview. 27 July 2016

³⁵ "Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide." Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide. World Food Programme, n.d. Web. 18 July 2016.



Recomendaciones:

- Realizar el plan formulado en CONPES 113 y otros planes locales de seguridad alimentaria. Esto permitirá que la seguridad alimentaria se asuma como una prioridad, mayor de lo que se considera actualmente, aunque necesitará incrementar los fondos de que dispone la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Establecer líneas de microcréditos agrícolas respaldados por el gobierno, y asegurar otras fuentes de recursos o donaciones para mejorar la infraestructura del sistema alimentario.
- El gobierno debe restablecer los programas de asistencia técnica gratuita para los pequeños agricultores y campesinos, que a menudo no pueden permitirse el lujo de contratar expertos en agricultura o ingenieros agrícolas para mejorar el rendimiento de sus cultivos y modernizar sus métodos de agricultura, postproducción y rotación de cultivos.
- Establecer una comisión agrícola gubernamental para llevar a cabo las clasificaciones agro-ecológicas específicas para Colombia, ya que los agricultores actualmente se ven obligados a utilizar la clasificación de suelos del USDA, que no está destinada para su uso en muchos de los ecosistemas propios de Colombia.
- Reevaluar las prioridades nacionales de desarrollo agrícola para que los planes funcionen mejor en la situación social, económica y ecológica de Colombia.
- Dar prioridad a la producción nacional de alimentos básicos como el maíz, el trigo y el arroz, en lugar de importar cantidades cada vez mayores de estos productos para satisfacer la demanda interna.
- Establecer bancos de semillas locales con apoyo del gobierno con el fin de evitar la desaparición de especies de plantas nativas que contribuyen a mantener la biodiversidad de los ecosistemas del país.
- Los planes de desarrollo del gobierno deberían reconocer que la mayoría de los alimentos cultivados en Colombia no son y no pueden ser producidos industrialmente. En lugar de enfocarse en la mecanización y la industrialización, el gobierno debe trabajar con los campesinos para mejorar el rendimiento, la infraestructura y las prácticas agrícolas mediante el uso de métodos integrados de Cultivo.
- Concentrarse en el desarrollo de planes de soberanía alimentaria nacional para limitar la influencia de los agro-negocios multinacionales y de organizaciones internacionales cuyas prioridades no se alinean con los de la población colombiana.
- Comprar alimentos, mediante programas gubernamentales, a productores de pequeña escala, locales, y de especies que contribuyen a preservar la biodiversidad cuando sea posible.
- Estimular y apoyar el uso de métodos de agricultura orgánica a través de programas y leyes que fomentan el uso de residuos de alimentos y biomasa para producir abonos en pequeñas unidades productivas.

- Volver a negociar acuerdos de libre comercio para proteger la agricultura nacional y detener la explotación de los mercados de Colombia.

Dedicar más recursos a la regulación y el control del comercio de alimentos, especialmente

- en los puntos cruciales del sistema nacional de alimentos, tales como las corporaciones de abastos, en las que muchas regulaciones de precios actualmente no se cumplen.
- Una vez que la producción de granos nacionales se aumenta, establecer reservas de granos por iniciativa del gobierno con el fin de alcanzar un grado básico de control sobre los precios de los cereales y proteger a los productores frente a cambios drásticos de precios.
- Crear una coalición nacional del gobierno con los grupos de la sociedad civil con el objetivo de convencer a los colombianos de pasar de una dieta a base de carne a una dieta basada más en el consumo de plantas, que sería mucho más sostenible.
- Cambiar el sistema alimentario nacional, centrado en Bogotá, que es ineficaz, para involucrar un número mayor de mercados regionales, más pequeños, para estimular el cultivo y el consumo de productos frescos y otros alimentos. Esto aumentará la eficiencia de la producción, al reducir el uso de combustibles fósiles en el transporte, y también hará que el
- sistema alimentario de Colombia sea más resistente a perturbaciones como la huelga de transportadores de julio de 2016, que frenó en un 40% el suministro de alimentos en Bogotá y duplicó los precios de muchos productos agrícolas básicos.³⁶

El gobierno debe apoyar a los campesinos en las regiones que actualmente no disponen de la infraestructura necesaria para transportar productos frescos al mercado central de Bogotá, otorgándoles financiación directa o estableciendo subvenciones destinadas a organizaciones comunitarias que puedan construir instalaciones para elaborar productos con valor

- agregado, como mermeladas, liofilizados o frutas deshidratadas que no se echan a perder fácilmente.

Incluir iniciativas sostenibles de infraestructura, como micro-redes solares y eólicas en zonas aisladas, a través de planes nacionales de desarrollo, con el fin de ampliar el saneamiento, la electrificación y la penetración de Internet en áreas no desarrolladas.

- Complementar la dieta de las personas en las zonas empobrecidas mediante el suministro de semillas y plántulas gratis para cultivos que producen alimentos nutritivos, como el frijol guandul, de modo que las familias que no dispongan de suficiente alimentación puedan producir una mayor proporción de sus propios alimentos.
- Prestar apoyo de los gobiernos municipales y regionales para el establecimiento de huertas escolares, proyectos de agricultura urbana y adelantar campañas de sensibilización relacionadas con la nutrición.

³⁶ Garavito, Rodrigo. "Interview with Director of Corporación Nacional De Comerciantes De Alimentos (Conalco)." Personal interview. July 2016.

BIBLIOGRAFÍA

"Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide." Colombia | WFP | United Nations World Food Programme - Fighting Hunger Worldwide. World Food Programme, n.d. Web. 18 July 2016.

Corte Constitucional Sentencia T-025/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

"Entrevista Con Director De APAVE." Personal interview. July 2016.

"Derecho Del Bienestar Familiar [CONPES_DNP_2847_1996]." Derecho Del Bienestar Familiar [CONPES_DNP_2847_1996]. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 29 May 1996. Web. 22 July 2016.

"The International Conference on Nutrition." The International Conference on Nutrition. FAO, n.d. Web. 22 July 2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991, República de Colombia. Art. 44. 1991.

"International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations Office of the High Commissioner, n.d. Web. 22 July 2016.

Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PSAN). 31 March 2008.

Nussio, Enzo, and Corinne A. Pernet. "The Securitisation of Food Security in Colombia, 1970–2010." *Journal of Latin American Studies* J. Lat. Am. Stud. 45.04 (2013): 641-68. Web.

"Seguridad Alimentaria Y Nutricional." Seguridad Alimentaria Y Nutricional. Departamento Nacional De Planeación, n.d. Web. 25 July 2016.

Gaviria, Juan. "Food Security Politics in DNP." Personal interview. 27 July 2016.

USA. USDA. Foreign Agriculture Service. Colombia Grain and Feed Annual. By Anthony Gilbert and Moises Huerta. N.p.: USDA, 2016. Print.

"Madres Comunitarias." Primera Infancia ICBF. Instituto Colombiano De Bienestar Familiar, n.d. Web. 27 July 2016.

Cadena Productiva Del Maíz (n.d.): n. pag. Superintendencia De Industria Y Comercio. Web. 29 July 2016.

Acerca Del Fascículo ¿Quiénes son los Campesinos Colombianos hoy? Universidad del Rosario, n.d. Web. 29 July 2016.

ICBF. Departamento para la Prosperidad Social. Con Inversión de 522 mil millones de pesos ICBF inicia Programa de Alimentación Escolar. N.p., n.d. Web. 29 July 2016.

Sarralde, Milena. "La Plata para alimentar a los niños de la Guajira sigue perdiéndose." El Tiempo, 2016. Web. 01 July 2016.

"En la Guajira se perdieron más de \$16.000 millones para alimentación escolar." Semana [Bogotá] 25 July 016: n. pag. Print.

"85.000 Niños se benefician del Programa PANES en el Cauca." Centro Virtual de Noticias de la Educacion. Ministerio de Educacion, n.d. Web. 01 Aug. 2016.

"Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaría para Bogotá, Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones". Alcaldía de Bogotá. El Alcalde Mayor de Bogotá, 15 Aug. 2006. Web. 01 Aug. 2016.

"Bogotá Humana garantiza el derecho a la Alimentación y la Nutrición de 236.542 personas diariamente." Alcaldía Mayor de Bogotá, 2 Mar. 2014. Web. 1 Aug. 2016.

Garavito, Rodrigo. "Interview with Director of Corporación Nacional de Comerciantes de Alimentos (Conalco)." Personal interview. July 2016.

"Colombia Food Inflation | 1988-2016 | Data | Chart | Calendar | Forecast."Trading Economics. Trading Economics, Data from DANE, n.d. Web. 03 Aug. 2016.

DANE. "Colombia, Variación Mensual de Índice de Precios al Consumidor (IPC) por grupos de bienes y servicios." ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, IPC, BASE 2008. N.p., n.d. Web. 3 Aug. 2016.

Weisbrot, Mark, Stephan Lefebvre, and Joseph Sammut. "Did NAFTA Help Mexico?: an Assessment After 20 Years." (2014): n. pag. Center for Economic and Policy Research, Feb. 2014. Web. 3 Aug. 2016.

The Global Food Crises. United Nations, 2011. Web. 3 Aug. 2016. <<http://www.un.org/esa/soc-dev/rwss/docs/2011/chapter4.pdf>>.



SEGURIDAD

ALIMENTARIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD