

Fecha de recepción: 3 de junio de 2016
 Fecha de evaluación: 19 de agosto de 2016
 Fecha de aprobación: 21 de diciembre de 2016

Reto del Hambre Cero: una estrategia de las Naciones Unidas, su relevancia en la agenda mundial y su trascendencia en Colombia*

*Eddy Fernando Pinzón Ruge***

Citar este artículo:

Pinzón, E. (2017). Reto del Hambre Cero: una estrategia de las Naciones Unidas, su relevancia en la agenda mundial y su trascendencia en Colombia. *Via Iuris*, 22, pp. 189-208.

RESUMEN

El Reto del Hambre Cero es una estrategia para la erradicación definitiva del hambre en el mundo a partir del efectivo ejercicio del derecho a la alimentación adecuada. Esta es una estrategia que ha sido propiciado por las Naciones Unidas para confrontar el estado de hambruna que aflige a millones de seres humanos. La necesidad de analizar, desde la observación documental, el contenido y naturaleza jurídica de esta estrategia, en el marco del sistema internacional de las Naciones Unidas, radica en comprender su relevancia en la agenda mundial, especialmente en la de los organismos de integración latinoamericanos y en los Estados que han tenido una experiencia particular como son los casos de Brasil y Guatemala. Lo anterior, con el propósito de evaluar la trascendencia de esta estrategia mundial en Colombia al finalizar el término de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estableciendo así el rezago actual en el que se encuentra el Estado colombiano tras la inexistente integración del Reto del Hambre Cero al ordenamiento jurídico nacional y ante la insuficiencia de herramientas estatales encaminadas a garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada.

* Este artículo ha sido resultado del proyecto de investigación "Análisis de los Programas Mundiales Hambre Cero desde la FAO y IFAD para la supresión de la pobreza" (2015), adscrito a la Línea de Investigación Política Económica y Social del Grupo de Investigación en Políticas Públicas – CIPP de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

** Abogado egresado con la distinción Cum Laude de la Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá (Colombia). Correo electrónico: fernandopinzonabg@gmail.com

Palabras clave

Reto del Hambre Cero, erradicación del hambre, Colombia, Brasil, Guatemala, derecho a la alimentación adecuada.



The Zero Hunger Challenge: a strategy of the United Nations, its relevance in the global agenda and their importance in Colombia

Eddy Fernando Pinzón Ruge

ABSTRACT

The Zero Hunger Challenge is a strategy for the final hunger eradication in the world based on the effective exercise of the adequate feeding right; which has been advocated by the United Nations to confront the state of famine that afflicts millions of human beings. The need to analyze from the documentary observation the content and legal nature of this strategy in the United Nations international system framework; which lies in understanding its relevance in the global agenda; particularly in the Latin American integration bodies, and in the States, that have had an experience of the Zero Hunger, as in the cases of Brazil and Guatemala. The above, with the purpose of evaluating the significance of this global strategy in Colombia at the end of the Millennium Development Goals fulfilment term (MDG), which allow to set the currently lag in the Colombian State on the matter, and there has been no integration of Zero Hunger Challenge to the national legal system and the inadequacy state tools aimed at ensuring the observance to adequate feeding right.

Keywords

The Zero Hunger Challenge, eradication of hunger, Colombia, Brazil, Guatemala, right to adequate feeding.

O Desafio da Fome zero: uma estratégia das Nações Unidas, sua relevância na agenda mundial e sua importância na Colômbia

Eddy Fernando Pinzón Ruge

RESUMO

O Desafio da Fome zero é uma estratégia para erradicação definitiva da fome no mundo a partir do exercício efetivo do direito a alimentos adequados, que foi propiciado pelas Nações Unidas para enfrentar o estado de fome que aflige milhões de seres humanos. A necessidade de analisar, a partir da observação documental, o conteúdo e a natureza jurídica desta estratégia, no âmbito do sistema internacional das Nações Unidas, consiste em compreender a sua relevância na agenda global, especialmente no que diz respeito às organizações de integração latino-americanas e nos Estados que tiveram uma experiência particular da Fome Zero, como os casos do Brasil e da Guatemala. O que precede, com o objetivo de avaliar o significado desta estratégia global na Colômbia no final do prazo de cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que permite estabelecer o atraso em que o Estado colombiano está atualmente em questão, porque não houve integração do Desafio da Fome Zero no sistema jurídico nacional e a falta de ferramentas estatais destinadas a garantir o respeito do direito a uma alimentação adequada.

Palavras-chave

Desafio da Fome Zero, erradicação da fome, Colômbia, Brasil, Guatemala, direito a uma alimentação adequada.



Défi Zéro Faim: une stratégie des Nations Unies, sa pertinence dans le programme mondial et son importance en Colombie

Eddy Fernando Pinzón Ruge

RÉSUMÉ

Le défi Faim Zéro est une stratégie pour l'éradication définitive de la faim dans le monde dans l'exercice effectif du droit à une alimentation adéquate, qui a été conduit par les Nations Unies pour faire face à l'état de famine qui afflige des millions d'êtres humains. La nécessité d'analyser, de la nature observation documentaire, le contenu et la nature juridique de cette stratégie au sein du système international des Nations Unies, est de comprendre sa pertinence à l'ordre du jour mondial, en particulier dans les organismes d'intégration latino-américaine et dans les États qui ont eu une expérience particulière de la faim zéro comme dans le cas du Brésil et du Guatemala. Ceci, afin d'évaluer l'importance de cette stratégie globale en Colombie à la fin de la durée de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui permet d'établir le retard en la matière dont se trouve actuellement le gouvernement colombien, car il n'y a pas eu une intégration de défi faim zéro l'ordre juridique national et l'insuffisance des outils de l'État visant à garantir le respect du droit à une alimentation adéquate.

Mots-clés

Zéro faim Défi, l'éradication de la faim, la Colombie, le Brésil, le Guatemala, le droit à une alimentation adéquate.

INTRODUCCIÓN

El hambre en el mundo es entendida como la escasez generalizada de alimentos básicos que padece una población de forma intensa y prolongada. Esta situación es actualmente padecida por una de cada ocho personas en el planeta (WFP, 2016) pese a que la producción de alimentos a nivel mundial es suficiente para alimentar a las más de siete mil millones de personas que constituyen toda la población del planeta Tierra. De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (WFP por sus siglas en inglés) esta problemática se ha visto acrecentada entre el segundo decalustro del siglo XX y el primer quinquenio del siglo XXI, debido a factores como el incremento de la pobreza, la falta de inversión agrícola, el recrudescimiento de los enfrentamientos bélicos, los desplazamientos poblacionales, el desperdicio de alimentos, el cambio climático y la inestabilidad del precio de los alimentos en el mercado, entre otros.

Este escenario ha traído como consecuencia la disminución de la productividad de las personas, la imposibilidad de los países en vías de desarrollo de fortalecer sus economías y la salud de sus ciudadanos, la dificultad de garantizar una producción de alimentos de manera sustentable y de llevar a cabo la explotación de recursos naturales, como el agua, en beneficio de todas las poblaciones, especialmente de aquellas que han sido discriminadas.

Para contrarrestar esta problemática, en 1996 los Estados reunidos en la Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA) acordaron reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo para el año 2015. Para lo cual, decidieron alcanzar un desarrollo económico sostenible que beneficiara a todas las comunidades del mundo.

Como consecuencia de lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) inició un movimiento mundial cuyo objetivo ha sido erradicar el hambre mediante la transformación de los sistemas agroalimentarios de las comunidades. Este movimiento es denominado el Reto del Hambre Cero.

El Reto del Hambre Cero ha sido concebido como una estrategia que involucra: i) la sustentabilidad desde la producción hasta el consumo de los sistemas agroalimentarios; ii) el fin de la pobreza rural; iii) la eliminación del desperdicio de alimentos; iv) la accesibilidad a una alimentación adecuada, y v) la erradicación de todas las formas de malnutrición, incluidas la desnutrición y la desnutrición crónica.

Esta estrategia encuentra su fundamento jurídico en la resolución 55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU) mediante la cual los Estados convinieron en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (DDM), en la que aceptaron la obligación de seguir directrices en materia de creación de políticas públicas y de legislación para el desarrollo de los contenidos de la enunciada resolución, especialmente, para efectos de este artículo, lo referido al derecho a la alimentación adecuada.

En ese orden de ideas, la posibilidad de interpretar las directrices para desarrollar los contenidos del derecho a la alimentación adecuada ha permitido flexibilizar las acciones asumidas por los diferentes organismos de la ONU, por organismos de integración regional y por los Estados para propender por la garantía no solo de este derecho, sino de encausar la lucha por erradicar el hambre en el mundo. Ante tal diversidad, el presente artículo cuestiona lo siguiente: ¿cuál es la trascendencia del Reto del Hambre Cero en la observancia del derecho a la alimentación adecuada desde las organizaciones de la ONU, las organizaciones de integración latinoamericana, y desde Estados como Brasil, Guatemala y, especialmente, Colombia?

Ante el grado de relevancia internacional que implica esta estrategia, se justifica reflexionar sobre la trascendencia del Reto del Hambre Cero en la agenda de la ONU, de sistemas de integración regional como el latinoamericano y de Estados que han tenido una experiencia particular del Reto del Hambre Cero como son los casos de Brasil y Guatemala, para comprender holísticamente el contexto en el que se ha intentado integrar este reto en Colombia, en momentos en los que recién se ha finalizado el término de cumplimiento de los ODM.

Además, este estudio resulta pertinente pues la investigación sintetizada en el presente artículo constituye una contribución a la integración de las directrices del derecho internacional público, como es el Reto del Hambre Cero, y las normativas propias del derecho público interno, en lo concerniente a la verificación del ejercicio efectivo del contenido del derecho a la alimentación adecuada. Cabe resaltar que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD por sus siglas en inglés) presentan informes a



la comunidad internacional sobre los avances de los múltiples programas que lideran alrededor del mundo en materia de alimentación, agricultura y seguridad alimentaria; así como del cumplimiento de los ODM, que han servido de fuente primaria para el desarrollo de la investigación, pero que por su naturaleza, no centran su argumentación en la forma cómo el Reto del Hambre Cero es asimilado por las organizaciones de la ONU, por algunas organizaciones del sistema de integración latinoamericano, por los Estados que han diseñado su propia interpretación del Reto del Hambre Cero como Brasil y Guatemala, ni por la integración del Reto del Hambre Cero al ordenamientos jurídicos nacional, como se estudió para el caso de Colombia; temáticas a las que atiende el presente artículo.

METODOLOGÍA

El artículo pretende reflexionar sobre las temáticas antes enunciadas, desde un enfoque cualitativo y no experimental, cimentado en la observación documental, atendiendo al objetivo general de analizar la trascendencia del Reto del Hambre Cero en la observancia del derecho a la alimentación adecuada desde las organizaciones de la ONU, las organizaciones de integración latinoamericana, y desde Estados como Brasil, Guatemala, y especialmente, Colombia. Lo anterior busca comprobar la hipótesis propuesta en la que se expone si frente a las organizaciones del sistema de la ONU, las organizaciones de integración latinoamericana, y de Estados como Brasil y Guatemala, el Estado colombiano se encuentra rezagado en materia de observancia del derecho a la alimentación adecuada ante la inexistencia de la integración del Reto del Hambre Cero al ordenamiento jurídico nacional. Se expondrán, en primer lugar, los resultados de la investigación que contiene un análisis sobre el contenido del Reto del Hambre Cero desde el sistema internacional de la ONU, desde el sistema de integración latinoamericano y desde la experiencia del Hambre Cero en Brasil y Guatemala. En segundo lugar, se estudia el derecho a la alimentación adecuada en Colombia y la integración del Reto del Hambre Cero al ordenamiento jurídico colombiano y, finalmente se presenta la conclusión de lo anteriormente expuesto.

RESULTADOS

El contenido del Reto del Hambre Cero desde el Sistema Internacional de la ONU

El derecho a una alimentación adecuada y los compromisos internacionales por erradicar el hambre, como fundamento del Reto del Hambre Cero

El derecho a la alimentación adecuada es un derecho humano universal mediante el cual se garantiza, en primer lugar, el acceso a una alimentación acorde a la demanda nutricional de las personas y, en segundo lugar, a los recursos necesarios que, de manera sostenible, permiten la existencia de la seguridad alimentaria. El objetivo de este derecho es “crear un entorno propicio que permita a todas las personas alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o teniendo acceso económico a los mismos” (FAO, 2014, p. 10), lo que conlleva a que el derecho a la alimentación no constituya un derecho a ser alimentado, sino a alimentarse en condiciones de dignidad. Por ello, las personas deben satisfacer sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos, con la garantía estatal de la promoción de la producción sostenible de alimentos. Esta producción sostenible debe conllevar a la elaboración de condiciones en las que pueda garantizarse la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos asegurando, para ello, la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones. En función de esto, en 2010 la FAO estableció la consideración de factores como el crecimiento de la población, el efecto del cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales.

El “derecho a una alimentación adecuada, a la erradicación del hambre y la malnutrición se desarrolla en tres niveles” (AG-ONU, 2013, p. 5), inicialmente como derecho independiente de naturaleza internacional y constitucional en varios Estados. En segundo lugar, el derecho a la alimentación en el marco de los planes gubernamentales de seguridad alimentaria reconocidos legalmente y, en tercer lugar, la exigencia de realizar progresivamente los componentes del derecho a la alimentación (AG-ONU, 2013, pp. 5-6).

El derecho a la alimentación adecuada, como un derecho de naturaleza internacional, encuentra fundamento jurídico en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) en su artículo XI. El reconocimiento de este derecho fue profundizado con la redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —pidesc— (1966), en cuyos artículos 11 y 12 se estatuye el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre y se establece el fundamento de las obligaciones de los Estados en esta materia. En 1974, la AG-ONU aprobó mediante la Resolución 3348 (XXIX) la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, por la que los Estados reconocieron que es un objetivo común de todas las naciones eliminar el hambre y la desnutrición. En 1988, se suscribió el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que tutela este derecho en su artículo 12. En 1996, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) se profiere la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y se idea el Plan de Acción que llevaría a una realización progresiva de este derecho.

El derecho a la alimentación adecuada alcanzó un mayor desarrollo conceptual cuando mediante la Observación General 12 de 1999 (OG12), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) interpretó el derecho a la alimentación adecuada, entendiendo que este “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (CDESC, 1999, párr. 6).

Siguiendo la exegesis del CDESC (1999), el contenido de este derecho se estructura desde el concepto de disponibilidad, que hace referencia a la existencia de alimentos para consumo de la población, en la cantidad suficiente y calidad óptima, con el fin de satisfacer las necesidades nutricionales de las personas (párr.12), y en el concepto de accesibilidad, mediante el cual se prevé el acceso a los alimentos y a los recursos y medios de producción de estos, con el fin de garantizar una alimentación nutritiva. La OG12 del CDESC (1999) enfatiza la accesibilidad económica como la forma de adquirir los alimentos en condiciones económicas favorables y “la accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos” (párr.13) especialmente a aquellas

poblaciones desprotegidas o discriminadas. La FAO (2006) referencia la utilización biológica de los alimentos, entendida como la exigencia de sanidad necesaria para garantizar un estado de bienestar nutricional óptimo y la estabilidad propicia para garantizar, en todo momento, la disponibilidad y la accesibilidad al derecho, como requisitos sin los cuales no podría desarrollarse una seguridad alimentaria ajustada a las necesidades nutricionales de los individuos, y en consecuencia, no se cumpliría con el mandato de hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada en toda la población sin ninguna especie de discriminación.

Conforme a la OG12 de CDESC (1999), los Estados asumen en calidad de garantes la realización inmediata y vigilancia gradual del derecho a la alimentación adecuada de toda la población, según la urgencia de la población afectada y el máximo de recursos disponibles. En esta disposición se glosa la adecuación del derecho a la alimentación en “tres tipos o niveles de obligaciones 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” (párr. 15), en los que los Estados deben respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas que limiten este acceso. También recae en los Estados el deber de proteger la accesibilidad a una alimentación adecuada impidiendo que terceros priven a la población del acceso a la alimentación. Finalmente, los Estados deben facilitar el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren la efectividad del derecho, por medio de la instrucción de las medidas que faciliten el acceso a una alimentación adecuada a las poblaciones desprotegidas o discriminadas, desde un enfoque diferencial.

En el año 2000, la AG-ONU aprobó en su quincuagésimo quinto período de sesiones, por medio de la Resolución 55/2, la DODM, a través de la cual, los Estados miembros de la ONU se unieron en contra de la gravosa situación de desigualdad material entre los pueblos, acrecentada por los procesos socioeconómicos, disputas geopolíticas y acontecimientos de gran relevancia mundial que colmaron la historia de la humanidad durante los siglos XIX y XX, y frente a los cuales los Estados, con el ánimo de plasmar en acciones los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común, decidieron convenir ocho propósitos que



guiarían el desarrollo humano durante el nuevo milenio, a los que denominaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Mediante la promulgación de los ODM, los Estados acordaron refundar las relaciones internacionales en valores y principios¹ para el establecimiento de una paz justa y duradera en todo el mundo, fundada en el respeto por la independencia, la integridad y la soberanía territorial, la igualdad de derechos de todos los seres humanos, la inclusión y equidad entre los Estados, y la cooperación entre los mismos.

Cimentados en estos principios, la AG-ONU (2000) acordó, en el acápite referido al desarrollo y la erradicación de la pobreza, el compromiso de hacer realidad el derecho al desarrollo, el cual asumió una preeminencia superior cuando los Estados acordaron “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre” (p. 5), mediante la creación “en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza [...con el fin de superar las] condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema [...a las que para el año 2000 estaban sometidas] más de 1000 millones de seres humanos” (AG-ONU, 2000, p.4).

Mediante este compromiso los Estados decidieron tutelar tres derechos fundamentales que le asisten a todos los seres humanos. El primero, el derecho al desarrollo, que constituye la esencia de los ODM; en segundo lugar, el derecho a la alimentación adecuada, y finalmente, el derecho al agua. Estos derechos contienen medidas que buscan hacerlos efectivos y desde ellos se construye el fundamento jurídico que hace imperante la accesibilidad y disponibilidad que constituye su contenido.

Es por ello que la comunidad internacional, en lo concerniente a la observancia de las dimensiones del derecho a la alimentación adecuada, convinieron en el marco de los ODM, “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre” (ONU, 2015, p. 20). Este propósito ha sido denominado la Meta 1.C., la cual es una declaración de voluntad de actores estatales que se

enmarca dentro de los compromisos suscritos por la comunidad internacional para tutelar el derecho a la alimentación adecuada y garantizar la seguridad alimentaria en todas las escalas de población humana. El objetivo es reducir a la mitad las estimaciones que “sugieren que unas 795 millones de personas sufren de nutrición insuficiente en todo el mundo [...es decir,] casi una de cada nueve personas no tiene suficiente para comer” (ONU, 2015, p. 20).

Esta situación es bastante preocupante, pues aunque para la ONU (2015) el porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo ha representado una disminución importante al reducirse de “un 23,3% en el período 1990–1992 al 12,9% en 2014–2016” (p. 20), es importante señalar que situaciones como la inestabilidad gubernamental, el aumento de personas con estatus de refugiados, las fluctuaciones propias del mercado internacional, la carestía de alimentos a nivel local, y las condiciones meteorológicas y naturales, en términos generales, representan los obstáculos que imposibilitan la implementación de medidas que permitan garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada, o hacer progresar las medidas existentes.

En 2004, el consejo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación² con el objetivo de “proporcionar una orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (FAO, 2014, p. 34), mediante un compendio de diecinueve recomendaciones que deben adoptarse en los ordenamientos jurídicos nacionales para la “creación de un entorno favorable que permita a las personas alimentarse con dignidad, y para el establecimiento de redes de seguridad destinadas a aquellas personas que no tienen la capacidad de hacerlo” (FAO, 2010, p.14), y que a partir de principios, como la igualdad, la no discriminación, la participación ciudadana, la inclusión de todos los actores de la sociedad, la obligación institucional de rendir cuentas (FAO, 2005, p. 2) pueda garantizarse un efectivo disfrute del derecho a la alimentación adecuada y se contribuya a erradicar el hambre del planeta.

1 Los términos *valores* y *principios* hacen referencia al primer acápite de la Resolución 55/2, en la que los Estados, plenamente conscientes de su responsabilidad colectiva, presentan las bases sobre los cuales se estructurarán las relaciones internacionales durante el nuevo milenio.

2 Para más información sobre el contenido de la cada una de las directrices voluntarias, consultar el texto: *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* editado por la FAO, que se encuentra disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

En el año 2012, en el marco de la conferencia de la ONU sobre desarrollo sostenible (Río+20), los Estados se comprometieron a hacer efectivo el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y a no padecer hambre, y a mejorar a nivel nacional la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) conforme a los Principios de Roma para una seguridad alimentaria sostenible (FAO, 2014, p.16).

Lo anterior constituye el contexto en el cual la ONU propuso el Reto del Hambre Cero (zhc-un, 2014, p.1), como la estrategia a través de la cual se busca la erradicación del hambre en el mundo a partir de la ejecución de esfuerzos integrales que permitan a todos los seres humanos, sin distinción alguna, ejercer efectivamente su derecho a la alimentación adecuada.

Naturaleza jurídica y contenido del Reto del Hambre Cero

El Reto del Hambre Cero es una estrategia de transformación de perspectivas sobre el hambre mundial, ideada para erradicar esta problemática y lograr un efectivo desarrollo progresivo del derecho a la alimentación adecuada a nivel mundial, regional, nacional, comunitario e individual. Instituida por la ONU y liderada por la Secretaría General de esta organización (SG-ONU), la estrategia hace parte del compendio de esfuerzos que actualmente lideran distintos estamentos del Sistema Internacional de la ONU y los compromisos suscritos por la comunidad internacional, cuyo objetivo es contribuir con la materialización del derecho a la alimentación adecuada y al establecimiento de políticas efectivas de seguridad alimentaria que permitan garantizar una alimentación sostenible.

El Reto del Hambre Cero, no es solo un programa de la ONU o un compromiso multilateral entre Estados, se erige como un llamado a comprometerse a cambiar el mundo, ya que este reto guarda en su esencia que todos, incluidos los individuos, comunidades, empresas privadas, agremiaciones, actores estatales, sociedad civil organizada y en general cualquier forma de conglomeración humana, contribuyan con sus actuaciones diarias y proyecciones a la erradicación del hambre de nuestro mundo. Para ello, incentivar las “inversiones en agricultura, desarrollo rural, protección social, igualdad de oportunidades, y condiciones dignas de trabajo” (ONU-ZHC, 2014) se vuelve imperioso como medio para lograr la completa inclusión de las cinco

iniciativas que plantea el Reto del Hambre Cero, en cada uno de los actos que le son de su competencia.

La primera meta de estas iniciativas es lograr “que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada, durante todo el año” (ONU-ZHC, 2014). A través de ella se propende por la observancia del derecho a la alimentación adecuada mediante la garantía de disponibilidad, accesibilidad y cumplimiento de obligaciones estatales dirigidas a hacer efectivo el derecho.

Cuando se hace referencia a un acceso del 100% de las personas a una alimentación adecuada, no solo se está en presencia de la dimensión de accesibilidad del derecho, sino que el componente de disponibilidad tiene una conexión directa con el deber de garantizar que la alimentación sea efectivamente adecuada. Por ello, la necesidad de tornar disponible una cantidad suficiente de alimentos debe ser entendida desde su conexidad con la calidad de los mismos, que permite contribuir con la suficiencia nutritiva necesaria para erradicar el hambre, muy especialmente en sectores de la población donde esta garantía de disponibilidad se encuentra vedada por un sinnúmero de factores.

De otro lado, la dimensión de accesibilidad es la esencia de esta iniciativa. De acuerdo a la ONU (2014) el acceso a una alimentación adecuada depende de factores como el trabajo digno, que en términos de accesibilidad económica, constituye la suficiencia en la remuneración para garantizar la adquisición los alimentos, y de otros factores que, en términos de la OC12 del CDESC, representan obligaciones estatales encaminadas, en primer lugar, a facilitar el acceso a la obtención de alimentos “a través de mercados justos, abiertos y que funcionen adecuadamente a escala local, regional e internacional, y de la prevención de la excesiva volatilidad del precio de los alimentos” (ONU-ZHC, 2014), y, en segundo lugar, a hacer efectivo el derecho mediante la provisión de alimentos “a través de una agricultura y sistemas alimentarios que tengan en consideración la nutrición [...] y aument[en] el suministro de alimentos por los productores locales” (ONU-ZHC, 2014).

La segunda meta de la iniciativa es alcanzar el “cero retrasos en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años” (ONU-ZHC, 2014). A través de ella se busca garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada mediante la accesibilidad y



el cumplimiento de obligaciones estatales dirigidas a hacer efectivo el derecho en la población de niños y niñas menores de dos años y en mujeres que se encuentran en estado de gestación, para lo cual se busca el pleno acceso a alimentos de calidad, agua y educación con el fin de asegurar una nutrición adecuada, no solo desde la obligación del Estado de propender por el suministro de medidas efectivas que garanticen el acceso al derecho y su disponibilidad, sino que también se concientice a las personas y la sociedad civil en general de los factores necesarios para aumentar los niveles de nutrición, especialmente en la población de niños y madres gestantes.

La tercera meta de la iniciativa es propender por “que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles” (ONU-ZHC, 2014). Para ello es primordial el apoyo de la sociedad civil, muy especialmente de productores, agremiaciones y sindicatos, quienes en compañía de los gobiernos deben promover la sostenibilidad de los sistemas alimentarios mediante la “adopción universal de prácticas agrarias sostenibles y resistentes al cambio climático” (ONU-ZHC, 2014) con el fin de garantizar la disponibilidad en calidad y cantidad de alimentos.

En concordancia con la anterior, la cuarta meta de la iniciativa consiste en “aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños productores” (ONU-ZHC, 2014), mediante la cual la ONU hace un llamado con el ánimo de reducir la pobreza, promover la promoción del

trabajo decente y de incrementar los ingresos de los pequeños productores; del empoderamiento de las mujeres, los pequeños agricultores, pescadores, pastores, jóvenes, organizaciones de productores, pueblos e individuos indígenas, y sus comunidades; de la mejora en la tenencia de la tierra y de su acceso a los activos y a los recursos naturales, asegurando que todas las inversiones en la agricultura y las cadenas de valor sean responsables y transparentes (ONU-ZHC, 2014).

Esta iniciativa representa un factor importante en la construcción de un mundo sin hambre, al considerar el acceso al derecho a la alimentación adecuada desde un planteamiento equitativo en cuya esencia proscriben todo tipo de discriminaciones y en su lugar, defiende el establecimiento de políticas efectivas en el marco de la accesibilidad económica de este derecho. El objetivo primordial de esta iniciativa es el

incremento de la capacidad adquisitiva de los pequeños productores, a quienes debe dignificarlos laboralmente en sus oficios en atención al rol fundamental que desempeñan dentro de los sistemas alimentarios.

Además, es importante resaltar que, mediante esta iniciativa, el Reto del Hambre Cero se ajusta a las disposiciones de la OG12 del CDESC, al facilitar el acceso al derecho a la alimentación adecuada de poblaciones tradicionalmente desprotegidas.

Un ejemplo de lo anterior, es que se ha considerado el empoderamiento de las mujeres como meta fundamental para asegurar la igualdad en el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada. Este reconocimiento encuentra sustento en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), en la que se aseguran las condiciones de equidad entre hombres y mujeres, y en las que se garantiza, entre otras, su participación en el desarrollo rural. Esta participación es necesaria para potencializar el aumento de la productividad en el campo, para lo cual también debe garantizarse una equiparación entre los ingresos que reciben los hombres frente a los recibidos por las mujeres en las labores propias de los sistemas alimentarios.

De otro lado, es preciso enfatizar que “el ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación depende fundamentalmente de su acceso a los recursos naturales de sus tierras ancestrales y su control de ellos” (OACDH FAO, 2010, p.15). Por ello, el empoderamiento de las comunidades indígenas se exalta como una forma de inclusión fundada en el desarrollo de las obligaciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que es un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante en el que se reconocen los derechos que internacionalmente le asisten a comunidades indígenas y tribales, y mediante el cual se establece como eje fundamental la no discriminación y el establecimiento de medidas especiales que permitan el disfrute de derechos desde la perspectiva de la aceptabilidad cultural, es decir, hacer efectivos los derechos a través de medidas acorde a las tradiciones ancestrales de estos pueblos. En el derecho a la alimentación adecuada, la aceptabilidad cultural se identifica con la forma como pueden ser incluidas las comunidades indígenas dentro de los sistemas alimentarios sin afectar la libre determinación derivada del derecho a consulta previa.

Para finalizar el análisis sobre esta iniciativa, es pertinente enfatizar el llamamiento que hace la ONU respecto del acceso a la tierra, como forma de democratización de acceso a los medios de producción de alimentos, al contribuir a la dimensión de disponibilidad de estos en cantidad y calidad, y como accesibilidad económica como parte esencial del empoderamiento y mejoramiento de las condiciones laborales y de ingresos, en el marco de los sistemas alimentarios, de los pequeños productores y grupos tradicionalmente discriminados.

Finalmente, la iniciativa “cero desperdicio de alimentos y pérdidas postcosecha” es el último componente del Reto del Hambre Cero y se encuentra diseñado como un cambio de perspectiva en el proceder de los individuos y la sociedad civil en general, quienes pueden actuar “minimizando las pérdidas de alimentos durante el almacenamiento y transporte y el desperdicio de alimentos en los comercios y por los consumidores” (ONU-ZHC, 2014), y en el “establecimiento de compromisos de los productores, comerciantes y consumidores en todas las naciones; consiguiendo progresos a través de incentivos económicos, compromisos colectivos, tecnologías apropiadas localmente y cambios de comportamiento” (ONU-ZHC, 2014).

El Reto del Hambre Cero desde la FAO y la IFAD

La FAO es el órgano la ONU, encargado de generar, desarrollar y adaptar herramientas y directrices existentes, y proporcionar apoyo en materia de seguridad alimentaria a nivel mundial, siguiendo los objetivos estratégicos propuestos de “ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles; reducir la pobreza rural; fomentar sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes” (FAO, 2013, p. 16), con los que se pretende erradicar el hambre, la malnutrición y la pobreza rural, que guardan amplia relación con las iniciativas del Reto del Hambre Cero.

La labor de la FAO constituye un papel fundamental en la observancia del derecho a la alimentación adecuada y en la efectividad de las iniciativas de transformación de perspectivas que implica el Reto del Hambre Cero, al centrar sus esfuerzos en la formulación e implementación de políticas y programas; el fortalecimiento institucional y desarrollo de la capacidad; la contribución con la gobernanza global y re-

gional en lo concerniente a la seguridad alimentaria y nutricional; la consolidación de la cooperación con la sociedad civil, y el seguimiento mediante la evaluación en el arduo proceso de aumentar “el número de países que han incluido el derecho a la alimentación adecuada en sus constituciones nacionales, leyes nacionales, estrategias y en las políticas y programas que tienen como objetivo garantizar el derecho a la alimentación adecuada para todos” (FAO, 2015).

La FAO contribuye a la erradicación del hambre mediante el fomento de políticas de fortalecimiento de seguridad alimentaria, por propender a la creación de sistemas alimentarios eficientes en los que la reducción de la pobreza y el apoyo a la pequeña agricultura sean aspectos centrales. y suministrar información sobre el desarrollo progresivo de distintos factores del derecho a la alimentación adecuada, ejemplo de este punto es la vigilancia del indicador de “prevalencia de la subalimentación a nivel mundial” (FAO-IFAD-WFP, 2015, p. 9), medidor de progreso de la Meta 1.C de los ODM, y mediante el cual se informa a la comunidad internacional los avances en la promoción y materialización del derecho a la alimentación adecuada a nivel mundial, regional y nacional, en aras de erradicar la nutrición y acceso deficiente a alimentos de calidad, que para el 2015 afectaba a “795 millones de personas subalimentadas en el mundo” (FAO-IFAD-WFP, 2015, p. 8).

La IFAD “ha jugado un rol significativo en el sistema de las Naciones Unidas como institución de crédito para proyectos rurales en los países de ingresos bajos y medios” (Cancillería de Colombia, 2015), labor crucial en la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, al favorecer el desarrollo económico de las poblaciones rurales mediante la ejecución de proyectos agrícolas diseñados para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, con la que se logra, en compañía de los esfuerzos de los Estados, que el “porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo haya caído a casi la mitad desde 1990, pasando de 23,3% en el período 1990–1992 a 12,9% en el período 2014–2016” (CS-ONU, 2015, p. 4). Es importante resaltar el trabajo de la IFAD y el WFP al propender por el mejoramiento de las condiciones de productividad en los sistemas alimentarios y por la inversión para el mejoramiento de la situación de pobreza en las zonas rurales, labor que sin duda contribuye a garantizar la disponibilidad y la accesibilidad económica de los alimentos, en cantidad y calidad.



Con el objetivo de afianzar el Reto del Hambre Cero, la FAO, la IFAD y la WFP (2015) destacaron que la inversión de recursos para fortalecer la protección social y agrícola será fundamental para cumplir el objetivo de lograr el Hambre Cero, establecido para el 2030, año en el que se prevé la eliminación de la prevalencia de la subnutrición en las regiones que hoy cuentan con altos índices en esta variable estadística.

Para lograr esta meta mundial, la FAO, la IFAD y la WFP han propuesto dos metodologías diseñadas para determinar las necesidades de inversiones necesarias para cumplir el objetivo. La primera, considera la inversión adicional necesaria para elevar el PIB, por medio de las proyecciones de demanda de alimentos por país, a partir de la estimación de transferencia de déficit de alimentos (FDI); es decir, las transferencias necesarias para permitir a las personas que ganan lo suficiente para alimentarse a sí mismas, puedan hacerlo, y no padecer desnutrición. La segunda, corresponde a la protección social enfocada en la satisfacción de necesidades básicas de las poblaciones en condición de pobreza, que conlleva al aumento de ingresos por persona; es una inversión sostenida en la mejora de la capacidad productiva, motivada por una nutrición adecuada (2015. pp.10-12).

El Reto del Hambre Cero en las polí- ticas sobre seguridad alimentaria en los organismos de integración latinoame- ricanos y la experiencia del Reto del Hambre Cero en Brasil y Guatemala

Compromisos contra el hambre en América Latina y el Caribe

La comunidad internacional se ha comprometido a cumplir dos metas relacionadas con la erradicación del hambre. La primera, es el objetivo 1 de los ODM (meta 1.C), y la segunda es el objetivo establecido en la CMA en el que se apunta a “que se reduzca efectivamente el número de personas, independiente del crecimiento poblacional” (FAO, 2015, p.12) afectadas por el hambre y la desnutrición.

En 2014, América Latina y el Caribe destacaron en materia de seguridad alimentaria, situación que permitió que esta región del mundo cumpliera “la meta del ODM con margen cómodo y esté cerca de cumplir el objetivo de la CMA” (FAO, 2014, p. 11). Este logro se debe a que cuando la región se comprometió a cumplir los ODM, inició “con un 14,7% de su población afectada por el hambre. Para 2014 -16 esta

prevalencia ha caído a 5,5%” (FAO, 2015, p. v). Este aumento condujo a que América Latina y el Caribe cumplieran “la meta del ODM con margen cómodo y esté cerca de cumplir el objetivo de la CMA” (FAO, 2014, p. 11).

En el año 2013, la región de América Latina y el Caribe que “comprenden en su conjunto casi 90 Estados y una población de más de 1500 millones de personas” (FAO, 2014, p. 2) se destacó por ser la primera a nivel mundial en comprometerse públicamente, en la Primera Reunión Cumbre de jefes de Estado de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a erradicar el hambre en la región para el año 2025, reafirmando los compromisos internacionales en esta materia, como los ODM y los objetivos de la CMA, y muy especialmente, la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH).

La IALCSH es un compromiso regional que data del año 2005, y surge de la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, realizada en Guatemala en aquel año, y está “inspirada en el Programa Hambre Cero brasileño” (FAO, 2014, p.3), que tiene por objetivo “reducir la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5%, en todos los países de la región al año 2025” (IALCSH, 2015). Este propósito se encuentra por completo ajustado al primer objetivo de los ODM y se orienta al desarrollo de marcos legales y constitucionales que promuevan y protejan férreamente el derecho a la alimentación adecuada, a partir de la Constitución de instituciones encargadas de elaborar estrategias, programas y políticas públicas cuyo objetivo primordial erradicar el hambre.

De otro lado, tras la conformación de la CELAC, y su proceso de consolidación desde el año 2008, se ha propiciado en la región de América Latina y el Caribe, el compromiso de promover la seguridad alimentaria y nutricional. Con este fin, en julio de 2013 representantes de cada Estado perteneciente a la CELAC, contribuyeron a fundamentar el llamado Plan de Acción de Caracas, del que “resultaría el Programa Latinoamericano y Caribeño de Erradicación del Hambre y la Pobreza, con directrices orientadas por los cuatro pilares de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Acceso, Disponibilidad, Utilización y Estabilidad)” (CELAC, 2014, p.2); este plan tiene como principal objetivo:

Alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos, dirigidas a la erradicación de la

pobreza, en especial de la pobreza extrema, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición, con enfoque de género y respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria y la nutrición con vistas a la erradicación del hambre y al disfrute del Derecho a la Alimentación, en especial de todos los sectores en situación de vulnerabilidad (CELAC, 2014, p. 2).

La experiencia del Hambre Cero en Brasil

Brasil es un país que mediante “ciclos de expansión y crecimiento económico, a lo largo del siglo xx pasó de ser un Estado rural y agrario a convertirse en una sociedad urbana con importante parque industrial y con un sector agrícola moderno” (MDA, 2012, p. 93). Sin embargo, el progreso económico no significó *per se* el aumento de las condiciones de vida de los habitantes del país. Por ello, en el Día Mundial de la Alimentación de 2001, el Gobierno de Inácio Lula da Silva propuso el Proyecto Hambre Cero, cuyo objetivo primordial fue “proponer una política nacional participativa de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre” (MDA, 2012, p. 43), que posicionó a Brasil como un Estado de bienestar alimentario en el que se garantizaba el derecho a la alimentación adecuada, de una manera sostenible, a partir de la accesibilidad y disponibilidad en cantidad de alimentos, calidad de la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población y calidad sanitaria; el consumo regular de alimento con un mínimo de tres comidas al día todos los días, y la libertad de las personas de escoger su propio alimento sin imposiciones” (MDA, 2012).

Esta política pública fue estructurada desde la ampliación de la demanda efectiva de alimentos, el abaratamiento del precio de estos, y programas de emergencia para atender a la población excluida del mercado, con el fin de atender las problemáticas causantes del estado de hambruna en el que se encontraba gran parte de la población, como es el desempleo y el bajo poder adquisitivo (MDA, 2012).

Lo anterior ha permitido que Brasil haya dado cumplimiento a la meta 1.C de los ODM y a la meta establecida en la CMA: redujo a más de la mitad la proporción de personas que padecían de hambre entre los años 1990 y 2015. De acuerdo a la FAO (2015) este resultado responde a un contexto macroeconómico y político favorable que permitió la adopción a escala federal de políticas públicas, como el Pro-

grama Fome Zero em 2003 y Brasil Sem Miséria em 2011, que permitieron la lucha contra la pobreza, la desnutrición y la malnutrición en todos los territorios de ese Estado latinoamericano.

El Programa Fome Zero em 2003 y la política Brasil Sem Miséria, em 2011 idearon la forma como el Reto del Hambre Cero ha sido interpretado en Brasil. Este fue apropiado al ordenamiento jurídico brasileño como un programa de asistencia financiera a las familias para la complementación de renta para compra de alimentos, la producción de alimentos de agricultores familiares, la educación alimentaria y la mejora de las condiciones sociales y económicas de las familias, que constituye en su esencia un trabajo mancomunado de todo el aparato del Estado y la sociedad civil, que permite establecer una seguridad alimentaria fuerte, a través de la cual, se ha garantizado el efectivo ejercicio del derecho a la alimentación adecuada, en la que el pleno acceso y disponibilidad de alimentos ha significado para Brasil el poderse posicionar como uno de los mayores productores agroalimentarios de la región.

La experiencia del Reto del Hambre Cero en Guatemala

El plan del Pacto Hambre Cero es un compromiso de los diferentes sectores del Estado guatemalteco que cuenta con la participación de la ciudadanía y funciona como un plan de choque para erradicar la desnutrición crónica en los municipios más afectados de ese país. El plan del Pacto Hambre Cero “se formuló tomando como base el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC), los consensos internacionales y la Iniciativa Scaling Up Nutrition (SUN), que se focalizan en la ventana de oportunidades de los 1000 días” (SESAN, 2013, p. 9) y encuentra fundamento en el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) que se ha expresado en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley SINASAN), que prevé el derecho de “toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional; así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa” (SESAN, 2013, p. 14).

Según el Gobierno de Guatemala, el plan del Pacto Hambre Cero asegura “el derecho humano a la alimentación, la promoción de la Seguridad



Alimentaria y Nutricional (SAN), la reducción de la desnutrición crónica y evita las muertes por desnutrición aguda” (SESAN, 2013, p. 9), al mantener como principales objetivos el reducir para finales del 2015 en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica en la población infantil; también, al prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad de la niñez menor de cinco años, relacionada con la desnutrición aguda. En la esencia de este pacto, el gobierno guatemalteco planea la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población, así como la prevención y atención de la emergencia alimentaria, relacionada con el cambio climático y los desastres naturales.

Con el ánimo de combatir el hambre y la desnutrición, en el marco del pacto, se ha propiciado el apoyo a la agricultura familiar como fuente de producción para autoconsumo y venta, la distribución de alimentos suplementarios para aumentar los índices de disponibilidad, el tratamiento oportuno de la desnutrición aguda y el establecimiento de la “Red de Protección Social contra Hambre Estacional, a través de un programa de empleo temporal (Mano de Obra Intensiva) y de programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria” (SESAN, 2013, p. 21).

El Pacto del Hambre Cero instituye la particular forma como el Reto del Hambre Cero ha sido interpretado en Guatemala. Este se encuentra diseñado para erradicar el hambre a partir de la reducción de la desnutrición crónica en toda la población, que evita las muertes por desnutrición aguda, y prioriza en la atención materno infantil. Lo anterior, desde de la ampliación de la cobertura educativa, el mejoramiento de los ingresos en las zonas rurales y el abastecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento durante todo el año en todas las regiones del país, especialmente en aquellas con menor desarrollo.

El Derecho a la Alimentación Adecuada en Colombia y la integración del Reto del Hambre Cero al ordenamiento jurídico colombiano

Aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para (PNUD) desatacó en Colombia la lucha que se ha llevado a cabo para erradicar la pobreza, lo que llevó a cumplir con la meta establecida en los ODM, tras haber logrado la “disminución de la

pobreza extrema al reducirse en 3,5 millones” (PNUD, 2015, p.5) de colombianos, es claro que la lucha contra el hambre continúa y exige la creación de un conjunto de acciones que impacten benéficamente a la población afectada, en el menor tiempo posible, en atención a la necesidad de garantizar más ampliamente el derecho a la alimentación adecuada.

Satisfacer ampliamente este derecho implica la conformación de un marco integral que trascienda lo jurídico y la perspectiva de disponibilidad asistencialista de alimentos, y que como mínimo establezca estrategias concretas de estímulo de producción, en aras del fortalecimiento de la soberanía alimentaria; educación sobre la nutrición, y accesibilidad económica y física, y que se encuentre totalmente aislada de cualquier tipo de discriminación. Por ello y considerando las dificultades específicas que impiden la observancia del derecho a la alimentación adecuada en cada Estado, internacionalmente se ha reconocido que este derecho se encuentra compuesto tanto “de un núcleo esencial —que reclama del Estado una intervención inmediata— como de una zona complementaria o prestacional —que admite una realización paulatina—” (DPC, 2006, p. 53), en términos de la Observación General 03 (OG03) de la CDESC (1990), las “obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado” (párr.1), que exhortan a los Estados signatarios, con el fin de alcanzar la plena satisfacción del derecho a la alimentación adecuada, a la adopción de medidas de carácter legislativo, judicial, presupuestal, administrativo y educacional.

En el caso de Colombia, aunque la Constitución Política (CP) no contiene en su redacción un artículo específico mediante el cual se instituya el derecho a la alimentación adecuada como un derecho fundamental o derecho de segunda generación, la FAO (2015) ha resaltado a Colombia como un Estado en cuyo ordenamiento jurídico se encuentra garantizado explícitamente este derecho.

Esta afirmación tiene como fundamento, en primer lugar, el reconocimiento taxativo de los artículos 43, 44 y 46 de la CP, en los cuales el constituyente garantizó la alimentación adecuada en el marco de la especial protección del Estado a la población de niños, mujeres gestantes y ancianos. En segundo lugar, mediante la prevalencia de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el ordenamiento nacional, así como la integración al ordenamiento jurídico nacional a través del bloque

de constitucionalidad (artículo 93 CP) de los tratados de derechos humanos en lo que se ha reconocido el derecho a la alimentación adecuada, previsto en: i) el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); ii) el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); iii) el artículo 11 y 12 del PIDESC (1966) ratificado por Colombia en 1969; iv) el artículo 12 y 14 de la CEDAW (1979) ratificado por Colombia en 1982; v) el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988); vi) el artículo 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ratificado por Colombia en 1991; vii) la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del CMA (1996); viii) el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) ratificado por Colombia en 2011, y (ix) el Protocolo Facultativo del PIDESC (2008) que Colombia, a 2015, aún no había ratificado.

En el ámbito legislativo, la adopción de medidas de carácter legislativo son entendidas como garantía de observancia del derecho a la alimentación adecuada, si son estatuidas en calidad de una ley marco que funja como instrumento jurídico fundamental del que se sirvan los demás organismos del Estado para hacer efectiva las estrategias ideadas para erradicar el hambre en la población nacional.

Ejemplo de lo anterior, es el Proyecto de Acto Legislativo 27 de 2013 que hizo trámite en la Cámara de Representantes y que, pese a haber sido retirado por los autores después de la publicación de ponencia en primer debate, es entendido como una iniciativa de gran importancia al propender por la inclusión en el texto de la CP, el derecho a la alimentación adecuada de manera explícita y en la que se aseguraba este derecho a toda persona sin ningún tipo de discriminación, e incluso constitucionalmente propugnaría por constituirse como un derecho fundamental.

De otro lado, el Proyecto de Ley 54 de 2014 del Senado y 250 de 2015 de la Cámara de Representantes que, a la fecha, se encuentra en trámite para ser ley de la República, tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN) “como una estrategia para erradicar la desnutrición en Colombia y garantizar la soberanía alimentaria, mediante la articulación, orientación, planificación, verificación, coordinación y monitoreo de

las políticas, planes, programas, proyectos, acciones y presupuestos gubernamentales, nacionales, departamentales y municipales” (pl-s 54 de 2014, artículo 1), cuyo objetivo es garantizar el derecho mediante el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la disponibilidad, accesibilidad física y económica, aceptabilidad cultural y utilización biológica de los alimentos.

De una manera más específica, los proyectos de Ley 68 de 2013 (Senado), 251 de 2013 (Senado), 239 de 2005 (Senado) y 05 de 2004 (Cámara de Representantes) abordaron aspectos esenciales como el apoyo al sector agrícola y agroindustrial, el reconocimiento de este derecho a los trabajadores, el establecimiento de una política de reconocimiento campesino, que sin lugar a duda contribuían a la observancia del derecho a la alimentación adecuada en Colombia pero no constituían un fundamento claro que permitiera deducir acciones específicas que conllevaran a la materialización del derecho a la alimentación adecuada.

El Proyecto de Ley 96 de 2015, que actualmente cursa trámite en el Senado, tiene como principal objetivo “garantizar el derecho a la alimentación adecuada en el territorio nacional mediante la garantía a la población de los recursos necesarios con el propósito de que la misma goce de manera sostenible de condiciones de seguridad alimentaria” (Gaceta del Congreso 712, 2015, p. 5), a partir del reconocimiento estatal de la producción agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano, como una actividad pública de interés social mediante la cual se garantice la disponibilidad de alimentos y se proteja la producción con el fin de consolidar la seguridad alimentaria sostenible que permita el acceso regular y permanente a alimentos de calidad.

Pese a los esfuerzos del legislativo, los compromisos adquiridos por Colombia en la Cumbre del Milenio “no han tenido un desarrollo legal o legislativo, sino que se han desarrollado mediante el diseño de políticas públicas a través de los Planes de Inversión Pública y los Planes Nacionales de Desarrollo” (Cámara de Representantes, 2015, p. 2). Por lo anterior, los esfuerzos del Estado colombiano por garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada proceden de la elaboración del documento Conpes 2847 de 1996, que constituye la integración al ordenamiento jurídico colombiano del Plan de Acción para la Nutrición, aprobado en el marco de la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN) en la que se



cimentó la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial del CMA.

El documento Conpes 2847 de 1996 estructura el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN), a través del cual se articularon políticas sectoriales con el fin de disminuir los aspectos que generan la desnutrición en Colombia. Durante la vigencia del pnan específicamente en “el periodo 1996-2002, el país consiguió mejorar la situación de desnutrición infantil global aguda y crónica, mediante el fortalecimiento de programas dirigidos al fomento agroindustrial, así como programas de complementación alimentaria orientados a la atención de grupos vulnerables” (DNP, 2008, p. 2). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo de Colombia —DPC— (2012), calificó el pnan como una política asistencialista carente de una estrategia concreta dirigida a hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada (pp. 17-18) ante su imposibilidad de brindar herramientas apropiadas a la población para garantizar la observancia de este derecho.

Como respuesta a lo anterior, se formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) contenida en el documento conpes Social 113 de 2008. Esta política pública es la herramienta a través de la cual el Estado colombiano pretende garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada, a partir de un conjunto de estrategias dispuestas para lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones estatales contenidas en el OG12 de la CDESC, en el mandato constitucional, en los compromisos internacionales y en otras fuentes como el conpes social 91 de 2005 modificado por el conpes social 140 de 2011, que contiene las metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM en el año 2015. El PSAN encuentra apoyo en las disposiciones de la Ley 1355 de 2009 y el Decreto 2055 de 2009 mediante los cuales se crea y organiza la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia.

En esencia el PSAN se fundamenta en “el deber que tiene la persona y la familia de procurarse una alimentación apropiada y la necesidad de contar con estrategias sociales para afrontar los riesgos” (DNP, 2008, p. 5). No obstante, para la DPC el fundamentar el PSAN en la corresponsabilidad Estado-Individuos y Estado-Sociedad, es inconveniente pues “los individuos no pueden ser objeto de responsabilidades que desbordan su capacidad de acción” (DPC, 2011,

p. 27), así como generar la corresponsabilidad con la sociedad en la prestación de servicios públicos que en “realidad se trata de responsabilidades que constitucionalmente le corresponden al Estado” (DPC, 2011, p. 27).

CONCLUSIONES

Entendiendo que el Reto del Hambre Cero es una perspectiva de un mundo unido que lucha por la erradicación del hambre, en Colombia, si bien no se han propiciado programas o normativas bajo la denominación *Hambre Cero*, como sí ocurre en países como Brasil y Guatemala, sí existe una fundamentación jurídica mínima que obliga al Estado y particulares a garantizar la observancia del derecho a la alimentación adecuada.

Es mínima esta fundamentación porque, aunque el Estado colombiano se ha obligado internacionalmente a garantizar este derecho a su población, ha optado por cumplir con lo convenido mediante el diseño de políticas públicas volátiles que no han sido estructuradas como un pilar estructural que sirva de base suficiente para garantizar efectivamente el derecho a la alimentación adecuada.

Por esta razón, es posible deducir que el Estado colombiano se encuentra rezagado en materia de observancia del derecho a la alimentación adecuada frente a las organizaciones del sistema internacional de la ONU, las organizaciones de integración latinoamericana, y de Estados como Brasil y Guatemala, debido a la inexistencia de un desarrollo normativo constitucional o legal que integre el Reto del Hambre Cero al ordenamiento jurídico nacional, mediante el cual se reconozca como derecho fundamental el derecho a la alimentación adecuada y se ideen herramientas que versen sobre: i) la sustentabilidad desde la producción hasta el consumo de los sistemas agroalimentarios; ii) el fin de la pobreza rural; iii) la eliminación del desperdicio de alimentos; iv) la accesibilidad a una alimentación adecuada, y v) la erradicación de todas las formas de malnutrición, incluyendo la desnutrición y la desnutrición crónica, con el fin de erradicar el hambre en el mayor número de personas y en el menor tiempo posible, para garantizar la disponibilidad, acceso, inocuidad y aceptabilidad cultural de los alimentos, y lograr una efectiva protección no solo en poblaciones objeto de discriminación, sino de toda la población habitante del territorio nacional.

Es claro que aún falta mucho por hacer; que pese a las alentadoras cifras de la FAO sobre la disminución de la malnutrición en Colombia, todavía existen millones de personas que subsisten sin que les sea efectivo el ejercicio de su derecho a la alimentación adecuada, y que más allá de políticas de corte asistencialista a través de las cuales el Estado intenta garantizar la disponibilidad de alimentos, es necesario formular “un nuevo paradigma centrado en el bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad, que sustituya el paradigma orientado a la productividad, para poder apoyar mejor la realización plena del derecho a la alimentación adecuada” (UN, 2014, p. 14).

En el ordenamiento jurídico nacional debe construirse sobre la base del bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad un derecho a la alimentación adecuada, que sea considerado como fundamental, ajustado a las necesidades internacionales, que signifique la articulación del trabajo de cada estamento del Estado, y que primordialmente enseñe a las familias y a la sociedad a contribuir a la disponibilidad y al acceso de los alimentos, mediante la difusión de información y el mejoramiento de la capacidad autónoma de producción, de conformidad con los fundamentos del Reto del Hambre Cero. Esta perspectiva debe trascender la normatividad para incentivarla en el quehacer diario de toda persona, pues es la manera en la que se materializa la lucha de la humanidad contra el hambre.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2012). *Fome Zero. Programa Hambre Cero. La experiencia brasileña*.
- Proyecto de Acto Legislativo 27 de 2013 Cámara de Representantes. Por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada. Gaceta del Congreso números 519 de 2011 - última 585 de 2011. Recuperado el 05 de diciembre de 2015 de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=027&p_consec=37066
- Proyecto de Ley Número 05 de 2004 la Cámara de Representantes - Número 239 de 2005 del Senado de la República. Por la cual se crean los programas de alimentación al trabajador en Colombia. Gaceta del Congreso número 831 de 2004 - último 88 de 2014. Recuperado el 05 de diciembre de 2015 de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=05&p_consec=9985
- Proyecto de Ley Número 68 de 2013 del Senado de la República. Por medio de la cual se modifican las leyes 1606 y 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones para garantizar la estabilización, desarrollo y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y la generación de una política pública de seguridad alimentaria en Colombia. Gaceta del Congreso números 649 de 2013 - última 113 de 2014. Recuperado el 05 de diciembre de 2015 de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=68&p_consec=37424
- Proyecto de Ley Número 251 de 2013 del Senado de la República. Por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino. Gaceta del Congreso número 265 de 2013. Recuperado el 05 de diciembre de 2015 de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=251&p_consec=36035
- Proyecto de Ley Número 54 de 2014 del Senado de la República - Número 250 de 2015 de la Cámara de Representantes. Por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones. Gaceta del Congreso números 400 de 2014 - última 1008 de 2015. Recuperado el 05 de diciembre de 2015 de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=54&p_consec=39924
- Proyecto de Ley 96 de 2015 del Senado de la República. Por medio de la cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso 712 de 2015
- Colombia, Congreso de la República. *Documento P1. 1-00465-15* en respuesta de la Petición radicada el 26 de octubre de 2015.
- Colombia, Defensoría del Pueblo. (2006) *El Derecho a alimentación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*.
- Colombia, Defensoría del Pueblo. (2007) *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Alimentaria a la Luz del Derecho a Alimentación*.
- Colombia, Defensoría del Pueblo. (2011) *Las políticas públicas alimentarias en Colombia*.
- Colombia, Defensoría del Pueblo. (2012) *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/mintranet/descargar.php?id=67511>
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005*. (29 mayo 1996).
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015*. (1 marzo 2005).

- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. (31 marzo 2008).
- Colombia Departamento Nacional de Planeación. *Modificación a Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015"* (28 marzo 2011).
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2015) *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD) 2015*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/united-nations/iadf>
- CELAC (2014) *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Convención sobre los derechos del Niño. Artículo 24 – 27. 1989.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Artículo 28. 2006.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículo 12-14. 1976.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XI. 1948.
- Declaración de Roma sobre la Nutrición. 21 de noviembre de 2014. Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25. 1948.
- Decreto 2055 de 2009. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN. Junio 04 de 2009. Do N° 47370.
- FAO (2002) *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/005/y7106s.pdf>
- FAO (2005) *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.
- FAO (2007) *¿Qué es el Derecho a la Alimentación?* Recuperado de <https://www.fao.org/righttofood>
- FAO (2010) *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*.
- FAO (2012) *Fome Zero Resumen*.
- FAO (2013) *Nuestras prioridades. Los objetivos estratégicos de la FAO*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/018/mi317s/mi317s.pdf>
- FAO (2014) *El Derecho a la Alimentación: compromisos pasados, obligaciones actuales, acciones para el futuro. Una retrospectiva de diez años de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.
- FAO (2014) *Guía para la evaluación del derecho a la alimentación*.
- FAO (2014) *Métodos para monitorear el derecho humano a alimentación adecuada. Volumen I Fundamentos para el monitoreo enfocado y basado en los derechos humanos*.
- FAO (2014) *Métodos para monitorear el derecho humano a alimentación adecuada. Volumen II Una visión general sobre enfoques y herramientas*.
- FAO (2014) *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*.
- FAO (2015) *About FAO*. Recuperado de <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>
- FAO (2015) *Boletín de la Seguridad Alimentaria y nutricional (Enero-Marzo 2015)*.
- FAO (2015) *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*.
- FAO, IFAD & WFP (2014) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. En breve*.
- FAO, IFAD & WFP (2014) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*.
- FAO, IFAD & WFP (2015) *Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture*.
- FAO, IFAD & WFP (2015) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*.



- Guatemala, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional —SESAN— (2013) *El Plan del Pacto del Hambre Cero*.
- Guatemala, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional —SESAN— (2015) *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Recuperado de <http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Politica-de-SAN.pdf>
- Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia —segeplan— (2012) *Evaluación de la Ejecución de la Política General de Gobierno*. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=825
- IFAD (2015) *Food security aid map*. Recuperado de <http://www.ifad.org/hfs/tools/index.htm>
- IALCSH (2015) *La iniciativa América Latina y Caribe sin hambre*. Recuperado de <http://www.ialcsh.org/es/la-iniciativa/>
- Ley 1355 de 2009. Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. N° 47502 (octubre 14 de 2009).
- OACDH. (2010). El derecho a alimentación adecuada. *Folleto informativo* (34).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC. Artículo 11-12. 1966
- PNUD. (2015) *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Bogotá: Nuevas Ediciones S.A.
- Observación General 12 de 1999 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC. 1999. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC.
- Observación General 03 de 1990 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC. 1990. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 12. 1988.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC. 2008.
- Resolución 55.2 por la cual la Asamblea General aprueba la Declaración del Milenio. 13 de septiembre de 2000. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Resolución 3348 (XXIX) por la cual la Asamblea General aprueba la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. 17 de diciembre de 1974. 2323ª sesión plenaria. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013) *Meta 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015) *Zero Hunger Challenge*. Recuperado de <http://www.un.org/es/zerohunger/challenge.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General. (2013) *El derecho a alimentación. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a alimentación*. A/68/288.
- Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General. (2014) *Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver De Schutter*. A/HRC/25/57