

Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 – PND

Documentos de análisis



Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Plataformaco@gmail.com

Análisis del abordaje del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en la propuesta de plan nacional de desarrollo 2018-2022*

Fian Colombia

Parecería una obviedad que hablar de desarrollo de un país debería implicar, entre otras cosas, avanzar hacia el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición (en adelante: DHANA) de sus habitantes. Infortunadamente para el futuro y la paz de Colombia, esa no es una apuesta prioritaria o importante para el actual gobierno. De hecho, no se ve reflejada en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”¹ que el gobierno ha presentado al Congreso de la República. A lo sumo, las bases del plan mencionan el “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*” y contiene una línea dedicada al tema alimentario denominada “*Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos*”. Son propuestas planteadas a partir de metas “sin definir”, carentes de un abordaje integral de la alimentación y la nutrición, y de un enfoque de derechos humanos que oriente la política pública hacia la garantía del DHANA.

Así mismo, alimentación y la nutrición, no se expresan en el articulado y aunque las bases se integran a la ley, es distinto el alcance de una disposición normativa precisa, que el de la descripción analítica contenida en las bases. En lo que sigue presentaremos brevemente un análisis sobre algunos elementos centrales frente al tema alimentario en la propuesta gubernamental de Plan Nacional de Desarrollo, que aporta al análisis y reflexión entorno a las modificaciones estructurales que desde el Estado se deben realizar a la política pública, para atender integralmente el problema alimentario de la población colombiana.

¹ Departamento Nacional de Planeación “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” Pacto por Colombia, pacto por la equidad, p.71-72

1. ¿Por qué la alimentación y nutrición no es un derecho en el PND?

- **Más allá de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)**

El Plan Nacional de Desarrollo, en esta oportunidad titulado “Pacto por Colombia”, está organizado en lo que han denominado pactos temáticos, pactos transversales y pactos regionales. El tema alimentario está desarrollado dentro del Pacto por la Equidad en el capítulo que se titula “Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos”. Lo primero a decir es que este es un pacto por la Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante: SAN), que reproduce un limitado enfoque (SAN) que ha configurado la política alimentaria en Colombia. De ahí que en la propuesta: i) no se propongan avances ni se establecen acciones concretas en relación con la garantía de la Soberanía Alimentaria y el DHANA; ii) no se defina explícitamente la problemática alimentaria y nutricional como un problema clave del país y un condicionante del conflicto; y, iii) no se aborde la alimentación como un proceso relacionado con la producción/consecución de alimentos y medios para obtenerlos, el intercambio, la transformación, el consumo y aprovechamiento nutricional de los alimentos y, por supuesto, con los circuitos culturales, económicos, sociales que los seres humanos generan en el proceso, y su interrelación con el ambiente, las otras formas de vida y las generaciones futuras. En síntesis, persiste el enfoque de SAN y no de DHANA y los demás derechos humanos. Esto impide que haya una perspectiva integral del Plan y de Políticas Públicas derivadas o relacionadas, capaz de articularse con los contextos locales, territoriales, económicos y culturales, y que sepan responder a las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de protección y realización de derechos humanos.

Adicionalmente, se omite una definición necesaria para toda discusión relacionada con los ciclos agroalimentarios, a saber, la de alimento. En efecto, en el marco de las políticas SAN vigentes, se ha sustituido -de manera frecuente y lamentable- la noción de alimentos por la de “productos alimenticios”, permitiendo que en esta última no se debata la peligrosidad de la promoción del consumo de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados – PCU- (comida chatarra). De esta manera no se condena, por ejemplo, el empleo de PCU (es decir comestibles que nos son alimentos reales) para resolver, supuestamente, situaciones de inseguridad alimentaria o el suministro “alimentario” de algunos programas estatales. Algo que, por lo visto, no cambiará con este Plan de Desarrollo y las acciones (normativas, de política y presupuestales) que de él se deriven

- **Derecho a la Alimentación y nutrición adecuadas y Acuerdo de paz en Colombia**

El Acuerdo final de Paz en Colombia tiene como una de sus bases la realización del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, estableciendo la puesta en marcha de un “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” que corresponde con otras medidas del mismo acuerdo, particularmente las que también hacen parte del punto 1, Reforma Rural Integral (RRI). En las bases del PND se establece un “Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, desconociendo flagrantemente lo pactado en La Habana en el sentido de que el enfoque debía ser de derechos humanos, lo cuál hubiera permitido dar un salto cualitativo para la superación de la problemática alimentaria del país y la construcción de paz ¿Por qué se resiste el gobierno nacional a hablar del derecho humano a la alimentación y prefiere insistir en el conveniente enfoque de SAN? ¿Cuál es el temor a emprender con el Plan cambios estructurales que busquen erradicar el hambre, la malnutrición y las demás formas de violación del DHANA?,

Lejos de ser una oportunidad, el actual Plan no solo reproduce enfoques que no sirven, sino la estructura normativa (política pública con enfoque SAN)² y de coordinación ejecutiva³ que han demostrado ser incapaces de resolver la problemática alimentaria en Colombia.

- **Disponibilidad de alimentos**

Aunque en las bases del PND se precisan elementos en torno a la problemática alimentaria en Colombia, no se plantean acciones específicas que busquen superarla. Así, por ejemplo, se reconoce la sobreutilización y subutilización del suelo como un elemento que incide en la situación de producción y disponibilidad de alimentos, pero no se establecen medidas específicas de atención e intervención por parte del Estado. Mucho menos que busquen enfrentar el conflicto de uso de los suelos y su relación con la inequidad en el acceso a ese recurso.

En ese sentido, el reto del uso eficiente del suelo en Colombia debe partir de reconocer que se deben proteger los usos que las poblaciones campesinas y étnicas dan de sus territorios, y que les permiten producir sus alimentos y los alimentos de la demás población colombiana. No se puede asumir, como si fuera un implícito, que la “problemática del adecuado uso del suelo” no tiene que ver precisamente con la destrucción de esas formas de uso y de la imposición de un modelo agroindustrial.

El gobierno continúa considerando que quienes pueden aumentar la productividad de la tierra son los empresarios del campo y los grandes inversionistas, y no el campesinado, el cual sigue siendo relegado a sujeto de segundo orden, y es además fuertemente invisibilizado en todo el Plan Nacional de Desarrollo. Ante esta situación, las organizaciones campesinas presentaron desde el mes de noviembre su propia propuesta de “pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina”, propuesta que el gobierno desconoció y no incorporó en la versión de Plan Nacional de Desarrollo que ha presentado el Congreso de la República.

- **Accesibilidad a los alimentos**

Se afirma en la propuesta del gobierno “una reducción en el porcentaje de hogares que, por falta de dinero, no consumieron ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena) la última semana al pasar del 6,6 %, en 2010, al 4,4 %, en 2017” Si bien en poblaciones urbanas o que no producen sus propios alimentos la accesibilidad suele ser monetaria, esta se determina también por los niveles de ingreso de las personas y los precios de los alimentos. En ese sentido, propuestas en el marco de la accesibilidad tendrían que contemplar también el control de los precios de ciertos alimentos estratégicos, la prohibición de cualquier tipo de especulación con los alimentos, y políticas de seguridad social que garanticen el acceso de los mismos a poblaciones con inseguridad alimentaria, sin importar si esta es leve, moderada o severa.

De manera similar, para poblaciones con acceso físico o directo a los alimentos (campesinas y campesinos, pescadores y pescadoras, por ejemplo), que son además quienes vía excedentaria alimentan al resto del país, de lo hasta ahora formulado para el Plan por parte del Gobierno no se encuentran ninguna estrategia o línea de acción encaminada a proteger su actividad económica, y

² Política Nacional de Seguridad Alimentaria (Conpes 113 de 2008) y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

³ Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

fomentar su acceso a medios productivos o de crédito sin que medien, para ninguna de estas cosas, la presión estatal para que se incorporen a la lógica agroexportadora o de asociación al gran capital.

- **Alimentación y nutrición adecuadas**

Frente a la problemática de desnutrición y malnutrición el panorama sigue siendo bastante desolador. Las bases del plan indican que “especialmente en la población infantil, la tasa de mortalidad infantil por desnutrición se incrementó de 6,8, en 2015, a 8,2, en 2016; y el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó del 8,8 %, en 2015, al 9,1 %, en 2016. Por su parte, la ENSIN registró una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años, al pasar del 13,2 %, en 2010, al 10,8 %, en 2015.”

Cabe resaltar que también hay un aumento en el exceso de peso (sobrepeso + obesidad), el cual pasó de 51,2% en 2010 a 56,4% en 2015 en adultos de 18 a 64 años. En cuanto a los impactos mortales del hambre en Colombia, recientemente la página web la Defensoría del Pueblo reportó en su portada, citando informes del Instituto Nacional de Salud, que entre el 1 de enero de 2018 y el 12 de enero de 2019, “murieron 247 niños y niñas menores de 5 años por desnutrición y causas asociadas”.⁴

Las cifras mencionadas demuestran que Colombia es un país en el que se presentan múltiples formas de violación del DHANA, que afectan los diferentes eslabones del proceso alimentario y a todas las poblaciones. Frente a una propuesta gubernamental de Plan de Desarrollo que niega este problema, debe insistirse que una forma como se expresan esas violaciones es el ingente número de personas que tienen privaciones alimentarias, sufren de malnutrición o sus enfermedades asociadas, o que fallecen directa o indirectamente a causa del hambre y/o la malnutrición. La situación de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) que no se alimentan bien desde que nacen; que no crecen ni se desarrollan adecuadamente; que tendrán grandes obstáculos para su desarrollo cognitivo y desempeño social; y, que sufren tempranamente (o sufrirán luego en consecuencia) de obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas.⁵

Preocupa que frente al problema de la obesidad y/o sobrepeso, que ya se ha determinado como problema de salud pública, especialmente en la población más vulnerable (niñas, niños, adolescentes y mujeres), el gobierno no haya hecho ninguna mención explícita sobre la causalidad con un determinante clave: la publicidad y consumo creciente de PCU, y la falta de información nutricional y advertencias sanitarias en todo PCU. Tampoco se mencionan otras propuestas que desde la OMS se han hecho para enfrentar este problema: los impuestos sobre las bebidas azucaradas y la protección de los entornos escolares de la publicidad y consumo de esos productos. Es decir, estas posibles acciones no son abordadas como un paso crucial, estratégico e inequívoco

⁴ Dato publicado en la página oficial de la Defensoría del Pueblo. Consulta 28 de enero de 2019.

⁵ Las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) son afecciones de larga duración con una progresión generalmente lenta, y caracterizadas por estar determinadas por los estilos de vida, que en su expansión se constituyen con los hábitos alimentarios, entre otros. Los cuatro tipos principales son: 1. Las enfermedades cardiovasculares como los infartos de miocardio, el ataque cerebrovascular y la hipertensión arterial. 2. Los diferentes tipos de cáncer. 3. Las enfermedades respiratorias crónicas como la neumopatía obstructiva crónica o el asma. 4. La diabetes. De acuerdo con el Ministerio de Salud “estas enfermedades son la causa de defunción más importante en el mundo, pues representan en su conjunto el 70% del número total de muertes anuales” Ver: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PENT/Paginas/Enfermedades-no-transmisibles.aspx>

para la superación de ese problema de salud pública, ni se menciona cuán importantes pueden ser para el adecuado DHANA, la garantía del derecho a la salud y el desarrollo del país.

- **La Guajira y Choco**

Son establecidas medidas puntuales por parte del gobierno nacional para lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Choco y zonas dispersas. Tal como han sido planteadas, estas medidas enmascaran la universalidad del problema, como si fueran esos departamentos los únicos en los que ocurren violaciones graves del DHANA. Sin duda son departamentos que requieren acciones especiales e inmediatas para eliminar el sufrimiento de sus poblaciones en materia alimentaria. Pero no es menos cierto que el gobierno debería implementar urgentemente acciones contundentes en los demás departamentos y regiones, cuya realidad alimentaria está muy lejos de ser aceptable.

- **El Programa de Alimentación Escolar -PAE y la vulneración de derechos**

El modelo colombiano de PAE no apunta al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la alimentación y nutrición adecuada en los entornos escolares. Su enfoque se limita a una perspectiva asistencialista de entrega de raciones alimentarias (insuficientes, inadecuadas en muchos casos, sin pertinencia cultural, desconectadas de la producción local y la generación de circuitos cortos) no para la realización del DHANA, sino para minimizar la deserción escolar. Un indicador que era mejor controlar de cara a la galería internacional. En las bases se plantean como principales componentes de la reforma al PAE el financiamiento, la transparencia, cobertura y focalización, calidad e inocuidad y gestión territorial, manteniendo su enfoque de permanencia y retención escolar y su carácter asistencialista, desconociendo la oportunidad que podría llegar a ser, con el enfoque adecuado, para la realización del DHANA en NNA.

2. Contenidos que representan oportunidades

Algunos elementos que pueden ser vistos como escenarios de oportunidad, para la garantía del DHANA, hacen referencia a la tienda escolar saludable y el compromiso del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que “expedirá el lineamiento técnico para la implementación de tiendas escolares saludables y se establecerán las directrices normativas que permitan regular la oferta de alimentos ricos en azúcares libres, grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans o sal, en las instituciones educativas.” También frente a la expedición de lineamientos técnicos y normativos, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, para regular la reducción del consumo de sodio, azúcar y grasas saturadas, la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y complementaria hasta los dos años o más, que de forma adicional contribuirá a potenciar el desarrollo adecuado hasta los cinco años. Sin embargo, el análisis realizado desde FIAN Colombia indica que el Estado colombiano no desea superar ese enfoque y se niega a repensar la problemática alimentaria y la necesidad de realización del DANHA a través de políticas públicas garantistas de la vida y la dignidad humana, y cuyo proceso de formulación, implementación y monitoreo estén libres de la interferencia de la industria.

FIAN COLOMBIA

*Carrera 24 # 36 - 12. Bogotá, Colombia,
Teléfono: (57-1) 8140067
Correo electrónico: fiancolombia@fiancolombia.org
www.fiancolombia.org*

