

PROGRAMA HAMBRE CERO

Documento técnico: Programa Hambre Cero

Oficina de Saberes y Conocimientos Estratégicos

Documento técnico

28 de diciembre 2023

Ministerio de Igualdad y Equidad

Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza

Bogotá, diciembre de 2023

Control de versiones completas:

Versión	Fecha	Descripción	Autoras
1.0	10-octubre-2023	Primera versión borrador	Paola Hurtado Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos
2.0	01-noviembre-2023	Versión consolidada para consulta y validación	Dora Hilda Aya Programa Mundial de Alimentos en apoyo al Ministerio de Igualdad y Equidad Paola Hurtado Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos
3.0	12-diciembre-2023	Versión ajustada con base en los comentarios de las entidades que participaron en el taller desarrollado el 15 de noviembre.	Paola Hurtado Natalia Molina Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos Dora Hilda Aya Programa Mundial de Alimentos en apoyo al Ministerio de Igualdad y Equidad
4.0	28-diciembre-2023	Versión final con base en los acuerdos del Consejo de ministros del 23 de diciembre de 2023.	Paola Hurtado Natalia Molina Oficina de Saberes y Conocimientos estratégicos

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
1. GENERALIDADES DEL PROGRAMA HAMBRE CERO	6
1.1. ANTECEDENTES	6
1.2. LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO EN CONTEXTOS DE CRISIS Y EMERGENCIA	12
1.3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA	24
1.5. OBJETIVOS	25
1.6. TEORÍA DE CAMBIO	25
1.7. ALCANCE	30
1.8. ENFOQUES	37
1.9. PRINCIPIOS	38
2. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PHC	39
2.1. LÍNEAS DE ACCIÓN DIRECTA	40
2.2. LÍNEAS DE ACCIÓN COORDINADAS CON EL PROGRAMA HAMBRE CERO	43
2.3. ENTIDADES RESPONSABLES POR LÍNEA DE ACCIÓN	45
3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	46
3.1. Plan de seguimiento y monitoreo comunitario	46
4. GLOSARIO	47
BIBLIOGRAFÍA	51

PROGRAMA HAMBRE CERO

PRESENTACIÓN

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” (PND 2022-2026), es sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. (DNP, 2023, pág. 21)

Colombia se propone como un ejemplo mundial de lucha por la vida, de la humanidad y de la naturaleza. Esta preocupación por la vida tiene su razón de ser en la injusticia secular que ha caracterizado el desarrollo nacional. Las injusticias son de muy diversa naturaleza: económica, social, ambiental. Frente a esta realidad abundan los sentimientos de indignación; y quienes votaron por el cambio perciben que la situación actual es profundamente injusta, y que debe transformarse de manera sustantiva. (DNP, 2023, pág. 21)

El hambre y la pobreza caminan juntas, como expresiones de la injusticia centenaria que ha caracterizado el desarrollo del país y este gobierno se propone intervenir en ellas de manera integral. Para dar una respuesta, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone desde un enfoque de seguridad humana centrada en el bienestar integral del individuo, conjugar la potencialidad del Estado para plantear una agenda más ambiciosa en torno a la superación de la pobreza y la inequidad en un continuo hacia la expansión de capacidades a través de la inclusión social y productiva de la población (DNP, 2023, pág. 59).

A la par, desde un enfoque de Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, plantea el diseño e implementación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada (SGPDAA) y su política, la cual incorpora el programa Hambre Cero como estrategia de superación de la inseguridad alimentaria en el país, incluyendo mecanismos que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad del derecho y la participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y ciudadanía en los temas concernientes a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada en las poblaciones y territorio (DNP, 2023, pág. 134).

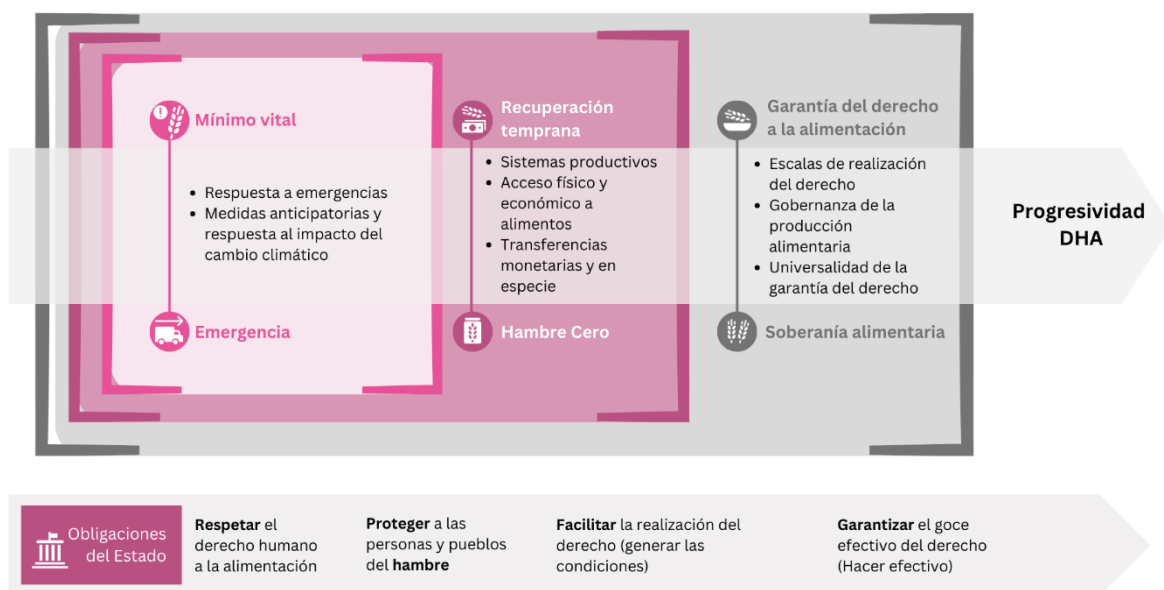
La realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) implica entonces, la adopción de medidas progresivas que eliminen las situaciones estructurales que desencadenan las violaciones y vulneraciones del derecho a la alimentación en cada uno de sus componentes de disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad, mediante la conjugación de políticas estructurales en un contexto de paz total e intervenciones de emergencia, (algunas veces llamadas acciones compensatorias) desde una visión de progresividad del derecho (Por lo anterior, es importante mencionar que el Programa Hambre Cero propone atender las situaciones de crisis entendidas como la negación del Derecho Humano a la Alimentación, como parte del proceso de movilización de acciones de gobierno, inserto en el Sistema y la Política para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación tanto nacional como territorial. A partir de una reconfiguración estratégica de la institucionalidad alimentario-nutricional, el Sistema y la Política contarán con la participación amplia, con voz y voto, de los procesos organizativos de la población campesina, negra-

afrodescendiente, raizal, palenquera y Rrom, pueblos indígenas, las víctimas del conflicto armado, las mujeres en todas sus diversidades, jóvenes y otros procesos organizativos que, representan a los sujetos de especial protección, con el fin de poner en marcha medidas de política pública, que favorezcan la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria.

Ilustración 1) . Cabe resaltar que limitar el accionar solamente a estas últimas, sin afectar los condicionantes estructurales que garantizan el DHAA, perpetúa el problema. Lo contrario tampoco es aceptable. Subordinar la lucha contra el hambre a la conquista previa de cambios profundos en las políticas estructurales, representaría la fractura de la solidaridad y el compromiso ético de un gobierno del cambio. Las políticas estructurales requieren años o incluso décadas para lograr transformaciones. Mientras tanto, la negación del derecho humano a la alimentación sigue afectando a las poblaciones y territorios marginados y excluidos.

Por lo anterior, es importante mencionar que el Programa Hambre Cero propone atender las situaciones de crisis entendidas como la negación del Derecho Humano a la Alimentación, como parte del proceso de movilización de acciones de gobierno, inserto en el Sistema y la Política para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación tanto nacional como territorial. A partir de una reconfiguración estratégica de la institucionalidad alimentario-nutricional, el Sistema y la Política contarán con la participación amplia, con voz y voto, de los procesos organizativos de la población campesina, negra-afrodescendiente, raizal, palenquera y Rrom, pueblos indígenas, las víctimas del conflicto armado, las mujeres en todas sus diversidades, jóvenes y otros procesos organizativos que, representan a los sujetos de especial protección, con el fin de poner en marcha medidas de política pública, que favorezcan la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria.

Ilustración 1 Progresividad del derecho humano a la alimentación adecuada y obligaciones del Estado



Fuente: elaboración propia, a partir de CDESC- 1999. Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Ginebra y Corte Constitucional (S 302-2017)

En este documento se definen las orientaciones del Programa Hambre Cero PHC incluyendo los objetivos, alcance, líneas de acción, responsables y ofrece elementos técnicos generales para su ejecución. El PHC se constituye a partir de propósitos comunes, considerando las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones definidas por la normatividad vigente y las alinea con los objetivos, metas e indicadores que propone el PHC para la garantía progresiva del DHA.

El PHC reconoce el Enfoque de Derechos, como el marco orientador para su formulación y desarrollo. Así mismo, la interdependencia del DHA con otros derechos como el derecho a la salud, el trabajo y el ambiente, como constitutivos del buen vivir y del vivir sabroso, y en estrecho vínculo con la dignidad de las poblaciones.

En el Programa deben concurrir acciones y recursos de la Nación de las distintas entidades responsables, de los departamentos y de los municipios, así como iniciativas y oportunidades de cogestión de los diferentes actores sin conflicto de intereses, en los diferentes niveles.

El PHC busca trascender la visión de respuesta a necesidades desde un enfoque de riesgo, a una visión de derechos y soberanía alimentaria centrada en la dignidad de las personas, la garantía y el reconocimiento de su rol como sujeto de derechos en el cual las comunidades son actores protagónicos del cambio.

1. GENERALIDADES DEL PROGRAMA HAMBRE CERO

1.1. ANTECEDENTES

En el esfuerzo por explicar el fenómeno del hambre, en los años 1878-79, Cornelius Walford, luego de un análisis de más de 350 *hambrunas*, clasificaba sus causas en “naturales”, asociadas a fenómenos como heladas, tifones, terremotos, invasión de langostas, ratas; y sociales, ligadas a las guerras, la débil productividad, la carencia de vías, el desvío de alimentos hacia otros usos, entre otros. (Chonchol, 1987). Sin embargo, a pesar de los progresos realizados desde hace más de 100 años en asuntos como la productividad agropecuaria, el desarrollo de los medios de comunicación y el comercio, no han desaparecido aún ni las “hambrunas sociales” ni las “hambrunas naturales” (Chonchol, 1987, pág. 6)

Explicaciones más recientes y concretamente sobre los aspectos que condicionan esta situación en América Latina, descritas por Josué de Castro (2019) evidencia lo que en sus palabras es “el engaño de El Dorado”, que no es otra cosa que la pobreza y desigualdad frente a las naciones del Norte. Y su grave situación alimentaria que, además, constituye el principal factor condicionador de la insignificante renta de esos países, de su producción insuficiente, de la incompleta explotación de sus riquezas naturales, de su inestabilidad política, de su deficiencia técnica y educativa (Castro, 2019, pág. 64).

La respuesta generada en los años 70, tuvieron un enfoque insuficiente, en tanto las explicaciones que se dieron al problema del hambre se asociaron a un crecimiento de la población más rápido que el de la producción de alimentos, así como dificultades para la conservación y distribución de alimentos. Las respuestas entonces se centraron en la reducción del crecimiento demográfico, el aumento de la producción de alimentos mediante

la “modernización” de las formas de producción, el aumento de los stocks reguladores del mercado y el incremento de la ayuda alimentaria. (Chonchol, 1987, págs. 23, 24). Estas fueron las orientaciones de política en los países en América Latina en el periodo de la posguerra y hasta los años 70.

Es solo hasta la década de los 90 y con la incorporación de la visión de lo nutricional en el concepto de la seguridad alimentaria, escenario en el cual, los problemas centrales relacionados a los alimentos pasaron de estar enfocados en la erradicación del hambre (Chonchol, 1987). El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) adquirió nuevas dimensiones que se integraron a políticas públicas de varios países latinoamericanos a mediados de la década de 2000 (Le Coq, Grisa, Guéneau, & Niederle, 2021, págs. 9, 10).

En este contexto, enfatizaron los problemas de malnutrición ligado a las dificultades para el acceso a alimentos inocuos y nutritivos y sobre esta base se construyeron las políticas de SAN, dándole un énfasis a las acciones para mejorar la distribución o de subsidiar los precios al consumidor. Ejemplo de ello, fueron los programas Hambre Cero de Brasil y Nicaragua (Le Coq, Grisa, Guéneau, & Niederle, 2021)

Colombia, no ha estado aislada de estas dinámicas regionales, el país diseñó y aplicó estrategias de alimentación y nutrición que se remontan a los años 50 cuando se ejecutaron programas de distribución de alimentos y se formuló el programa de fortificación de la sal con yodo. Para 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que en sus inicios tuvo bajo su responsabilidad el programa de yodación de la sal y la ejecución de las actividades relativas a temas nutricionales tales como, el Programa Integrado de Nutrición Aplicada (PINA) y el Programa Nacional de Educación Nutricional y Alimentación Complementaria (PRONENCA), desde donde se inició la distribución del suplemento conocido como *bienestarina*, una mezcla de cereal con oleaginosa que el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá desarrolló en la década de los años 50 del siglo pasado (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2010)

Junto con la creación del ICBF se adoptaron diversas acciones que contribuyeran a superar las cuatro principales consecuencias del hambre asociadas a la desnutrición del momento; estas eran, la desnutrición proteico-calórica en niños y niñas; las anemias nutricionales relacionadas con parásitos; las caries dentales y el bocio endémico (Restrepo-Yepes, 2011)

En 1975 se creó el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, cuya labor estaba orientada a la coordinación del Programa de Desarrollo Rural Integrado (PDRI) y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), aprobado ese mismo año por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) mediante el CONPES 1260 de 1975. El PAN estaba orientado a enfrentar de manera integral las tres dimensiones del problema alimentario nutricional: la disponibilidad, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. Entre 1976 y 1981 se desarrollaron diversos componentes para contribuir con los objetivos del PAN con el fin de cumplir con su objetivo, entre ellos el Programa de Cupones; la distribución directa de alimentos; los huertos familiares y el desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2010)

En 1996, se aprueba el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996–2005 mediante el documento CONPES 2847 de 1996, enfatizando el enfoque intersectorial. El objetivo del plan era el de contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y alimentaria en la población más vulnerable e integrando acciones en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente. El PNAN estableció 8

áreas de acción, buscando intervenir tanto en las causas directas como subyacentes y básicas de la desnutrición. Para el seguimiento de la PNAN se conformaron 2 comités con el mandato de coordinación entre los sectores involucrados: el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONSA) y el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI). Se creó también el Plan Decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna 1998-2008. (DNP, 1996)

Algunos de los impactos documentados del PNAN fueron (a) su continuidad en distintos periodos gubernamentales, (b) el fortalecimiento de programas dirigidos a la agroindustria, (c) la ampliación de los programas de distribución de alimentos complementarios para los grupos más vulnerables y (d) la actualización de la normatividad relacionada con el control y vigilancia de los alimentos, y las tablas de contenido nutricional de los alimentos. En el sector salud se logró el desarrollo e implementación de las normas técnicas y guías de atención para la detección y atención oportuna de enfermedades. (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2010)

Con la evaluación del PNAN y siguiendo las recomendaciones de este, se da inicio al proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), a partir de la conformación de una Mesa Nacional compuesta por entidades del orden nacional, departamental, municipal, organismos internacionales, de la sociedad civil, gremios y universidades. Como resultado de esta labor, surge el documento CONPES 113 del 31 de marzo de 2008 y posteriormente el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019, como instrumento operativo de la Política.

Si bien el documento CONPES 113 de 2008, reconoce como un principio orientador de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional el derecho a la alimentación, tanto su enfoque como sus orientaciones estratégicas se enmarcan en la administración social del riesgo. “Así, el evento indeseable sobre el cual la población busca asegurarse es el de padecer hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación e inocuidad de estos”. En ese contexto, el CONPES 113 centra las acciones del Estado y la sociedad en la población con mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas. Y propone que, en un contexto de corresponsabilidad, las familias “deben adoptar acciones, actitudes y mecanismos de protección, mitigación y superación que disminuyan la vulnerabilidad y la exposición a amenazas”. (República de Colombia, Transición presidencial, 2022, pág. 53)

Desde esta perspectiva, la apuesta de la política fue sectorial, y centrada en satisfacer necesidades. No se construyó como una política integral, participativa ni orientada en la realización de derechos; priorizando poblaciones vulnerables y no garantizando una visión universal del derecho. Esta orientación ha centrado la respuesta en las manifestaciones del problema (el riesgo de padecer hambre, malnutrición) y no en las causas estructurales y en las manifestaciones orientadas al cumplimiento del DHAA y el ejercicio de los derechos desde la ciudadanía y en las que la participación social (fundamento del enfoque de derechos) era una estrategia y no un objetivo y una meta en sí misma. (República de Colombia, Transición presidencial, 2022, pág. 53)

Así mismo, la Defensoría del Pueblo identificó que el CONPES 113 no detalla la forma como el Estado dará cumplimiento a sus obligaciones específicas con el DHA (respetar, proteger y realizar) y plantea la inexistencia de un marco legal para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Defensoría del Pueblo, 2012)

En el año 2016 y con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP se reconoce la necesidad del establecimiento del Sistema Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación y el Plan Nacional Rural para la Garantía del Derecho a la Alimentación. El primero no fue desarrollado durante el gobierno posterior y respecto al plan, fue formulado. (República de Colombia, Transición presidencial, 2022)

Comprensión del problema desde el marco de derechos

En Colombia un Estado Social de Derecho, desde este Gobierno del cambio, se ha propuesto una transición epistémica para entender las desigualdades e inequidades como un problema en la protección y garantía de los Derechos Humanos. La alimentación adecuada como estándar de derecho, representa la transformación del enfoque en la respuesta del Estado, construida desde la perspectiva del reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos como sujetos de derecho y el centro del diseño e implementación de las políticas públicas.

El cuadro a continuación presenta los elementos principales de la comprensión de las escalas y su relación con el derecho humano a la alimentación desde una perspectiva conceptual.

Tabla 1 Ámbitos explicativos de la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

Aspectos	Seguridad alimentaria	Soberanía alimentaria	Derecho a la alimentación
Origen	Aparece en el contexto de los organismos especializados, programas y fondos de las Naciones Unidas	Nace del movimiento campesino internacional La Vía Campesina.	El DHAA surge de los tratados internacionales de derechos humanos y del trabajo de los órganos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas
Naturaleza	Como objetivo de las políticas agroalimentarias impulsadas por los organismos internacionales y por los gobiernos nacionales, tiene un carácter eminentemente técnico.	La soberanía alimentaria es un concepto político surgido de las luchas y reivindicaciones de los movimientos y procesos organizativos del campesinado y de trabajadores y trabajadoras rurales.	Es un concepto jurídico, que implica el reconocimiento de 4 elementos centrales: un sujeto de derechos, un objeto que lo llena de contenido, un marco normativo que establece una exigibilidad y un garante con unas obligaciones en el marco del reconocimiento de la dignidad de las personas.
Enfoque	La seguridad alimentaria establece una meta, un resultado que hay que conseguir: que todas las personas tengan satisfecha la necesidad de una alimentación suficiente, pero no se ocupa de los medios.	Aunque comparte la misma meta de la SA en términos de conseguir que todas las personas tengan una alimentación suficiente, la diferencia está en el cómo, dándole un lugar importante a la participación democrática en la administración de los recursos productivos del sistema alimentario (como la tierra, el agua y las semillas) y la participación en el comercio en sus propios términos, en lugar de ser objeto de especulación a través de los mercados internacionales de productos básicos.	Implica el cumplimiento de unos principios de derechos humanos, especialmente el respeto a la dignidad humana y a la no discriminación. Para el enfoque de derechos humanos, los medios son tan importantes como los resultados. Acoge dentro de sus dimensiones y principios los elementos de la seguridad alimentaria y reconoce a la soberanía alimentaria como fundamental para el logro del derecho a la alimentación adecuada. El DHA promueve la buena gobernanza en tanto reconoce

Aspectos	Seguridad alimentaria	Soberanía alimentaria	Derecho a la alimentación
			los sujetos de derecho, un estado garante, un marco normativo que regule la relación entre los sujetos y el estado y un objeto que se llena de contenido para garantizar la dignidad de las personas y la interdependencia con otros derechos.
Sujetos	Dado que la seguridad alimentaria puede ser planteada a diferentes niveles, se puede identificar a la población nacional (seguridad alimentaria nacional), a la familia (seguridad alimentaria familiar) o incluso al individuo (seguridad alimentaria individual) como sujetos de esta.	Los titulares son los pueblos y sus comunidades, lo que configura un sujeto o unos sujetos colectivos.	En el caso del DHAA, el sujeto titular son todas las personas, sin ningún tipo de distinción, tal como se establece en el PIDESC.

Fuente: Elaborado a partir de Medina Rey, J. M., Ortega Carpio, M. L., & Martínez Cousinou, G. (2021). *¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión. Cuadernos De Desarrollo Rural*

Trascender del enfoque de la seguridad alimentaria al enfoque de Derecho a la Alimentación implica entonces reconocer condiciones propuestas por Haarscher (1989), que deben cumplirse como fundamento para su realización; a saber:

1) un titular de derechos que los haga prevalecer y que implica el reconocimiento que las personas son ante la sociedad sujeto de derechos entonces - portador o titular de unos derechos universalmente reconocidos y sobre los cuales puede establecerse una exigibilidad para hacerlos prevalecer.

2) un objeto que lo llena de contenido y que frente al derecho a una alimentación adecuada implica reconocer que está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999, pág. 2),

3) una oponibilidad que permite al titular acudir a una instancia para hacerlo valer, en cabeza del Estado, el cual tiene la obligación de tomar las medidas pertinentes para prevenir y mitigar el hambre, además debe respetar, proteger y facilitar una alimentación adecuada y,

4) la exigibilidad del derecho que permite por un lado, la posibilidad de exigir en tanto se dispone de mecanismos judiciales y administrativos para reclamar y lograr la reparación del derecho.

La exigibilidad además, consiste en la posibilidad de acceder a recursos judiciales nacionales o internacionales para garantizar su cumplimiento. Exigir la garantía de un derecho requiere de un marco normativo que, además de hacerlo explícito, disponga de una serie de normas que hagan viable su ejercicio y disfrute. La exigibilidad requiere de un rango constitucional y legal que permita su ejercicio real. (Delgado Blanco, 2016).

Así pues, avanzar de la visión de seguridad alimentaria y nutricional soportada en el documento CONPES Social 113 de 2008 y basado principalmente en un enfoque de administración social del riesgo, hacia un enfoque del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), permite que se avance hacia su realización teniendo como referente un Estado Garante que cumpla con 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 el Derecho a la Alimentación (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999), que promueva la participación efectiva de los sujetos de derecho sin ninguna discriminación ni exclusión y reconociendo una visión amplia del derecho que incorpore las distintas dimensiones (disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad) desde una visión intercultural.

De otro lado, avanzar de la seguridad alimentaria a la soberanía alimentaria, es otorgarle una centralidad a la participación, a las visiones múltiples y complejas sobre lo alimentario nutricional y reconocer que comer es un “acto político”, que entraña decisiones que pasan por las políticas agropecuarias, comerciales y la construcción de una sociedad de consumo que reivindique lo propio, considerando una alimentación adecuada.

En este contexto, Colombia ha suscrito diferentes declaraciones y pactos aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC, de 1966 y ratificado por Colombia en 1968, entre otros instrumentos internacionales vinculantes a través de las condiciones establecidas en la Constitución Política de 1991. También ha desarrollado todo un corpus jurídico para la adopción de estrategias que garanticen los Derechos Humanos. Sin embargo, su materialización en políticas públicas sigue sin ser sistemático, articulado y concertado por el Estado como un todo. Es así como la evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN, evidenció que, a pesar de los avances en su implementación, persisten retos en términos del enfoque de la garantía del derecho humano; del abordaje integral de la malnutrición; del reconocimiento de la diversidad cultural alimentaria; de la ampliación del enfoque diferencial; de la participación social y comunitaria; de la seguridad alimentaria y nutricional en emergencias. (G|Exponencial Firma Consultora, 2015)

Por otra parte, el punto 1 del Acuerdo de Paz, establece la “Reforma Rural Integral”, que además de contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, dentro de sus principios contempla el Derecho a la Alimentación, con lo cual orienta a la Política de Desarrollo Agrario Integral para asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles.

Como respuesta al punto 1 del Acuerdo, se genera el CONPES 3932 del 29 de junio de 2018: “Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial”, con el cual la política actual requiere la modificación de su estructura y transitar a este sistema, a fin de garantizar de manera gradual el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso permanente y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.

Si bien, el “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia-Pacto por la Equidad*” estableció las bases normativas y el cumplimiento de los acuerdos, no se establecieron compromisos concretos para ello. Y en el marco de la Alianza por la Seguridad Alimentaria y Nutricional, establecida en el Pacto por la Equidad, no se reconoció explícitamente el cumplimiento del derecho a la alimentación como uno de los propósitos del plan. De tal suerte que la política de SAN durante el gobierno anterior siguió funcionando desde el diseño y marco normativo del CONPES 113 y la Ley 1355 de 2009. Y aunque se realizaron esfuerzos para incorporar el enfoque en acciones o documentos en algunas entidades y territorios, dado que carecen de un diseño institucional y normativo que los soporte, sus alcances fueron limitados. (República de Colombia, Transición presidencial, 2022).

Con la adopción del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación SNGPDHA y el Programa Hambre Cero en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial de la vida”, se establecen las bases conceptuales y normativas para avanzar en el enfoque de Derecho a la Alimentación y la Soberanía Alimentaria para Colombia. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999) (República de Colombia, Transición presidencial, 2022)

1.2. LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO EN CONTEXTOS DE CRISIS Y EMERGENCIA

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) se encuentra reconocido en diferentes tratados internacionales, dentro de los que se destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriormente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, los dos ratificados por Colombia mediante la ley 74 de 1.968 y en la Constitución Política de Colombia. Es decir, el Estado colombiano tiene las obligaciones frente al respeto, protección y realización, y no debe, en el marco de sus leyes, políticas, planes o programas, bien por acción u omisión, permitir violaciones a ese derecho o vulneraciones al mismo por parte de terceros (empresas u otros privados).

La alimentación como derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer, niño o niña, solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Este derecho no debe interpretarse de forma restrictiva o estrecha, asimilándolo solo a un conjunto de calorías y nutrientes *o reduciendo su accionar a mitigar y aliviar el hambre, pues esto corresponde al nivel más básico de garantía*. Adicionalmente, el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de las personas y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, y que impone a los estados las obligaciones de respetar, proteger y realizar este derecho” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999).

La Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales indica que, además, los “Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999) y que no estar protegido del hambre así como persistir en la discriminación, representa una violación del Estado al cumplimiento de derecho a la alimentación. No obstante, durante situaciones de emergencia, el mismo Comité expresa *que la asistencia alimentaria no debe*

afectar de manera negativa la producción y mercados locales de alimentos y que debe estar basada en una alimentación inocua, adecuada a las necesidades alimentarias y nutricionales, debe ser culturalmente aceptable para las poblaciones y permitir una alimentación digna. Lo anterior, teniendo en cuenta que el fin último de la ayuda alimentaria en emergencias debe estar orientada a permitir nuevamente a las personas y comunidades afectadas la autonomía del proceso alimentario y no caer en la dependencia. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999). Esto también significa que los alimentos a entregar, en contextos de emergencias, deben basarse en los alimentos verdaderos y no permitir la entrega de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Por tanto, una respuesta en situaciones de crisis debe favorecer los mercados territoriales e impulsar procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos verdaderos, y que paradójicamente, se enfrentan a situaciones de hambre, malnutrición, situaciones de violencia y otras violaciones del derecho a la alimentación, debido entre otros aspectos, a la dificultad para acceder a mercados locales, barreras en el acceso a tierra, agua, crédito y deficiente infraestructura lo que les deja en una posición de desventaja (Asamblea General de Naciones Unidas, 2021, p. 22).

Al trabajar desde y con los territorios, se conectan las acciones de emergencia con aquellas orientadas al abordaje de las causas estructurales y subyacentes de los problemas alimentarios. En consecuencia, se favorece la protección de la producción nacional y local de alimentos y la protección de los bienes comunes; el reconocimiento del saber de las comunidades; las prácticas y culturas alimentarias y se genera una transformación en las relaciones de poder que permite el tránsito hacia procesos sostenibles para alimentarnos en armonía con el ambiente. De esta manera, se avanza tanto en las obligaciones estatales de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, como en el camino hacia la Soberanía Alimentaria, la erradicación del hambre, la reducción de la malnutrición y la transformación de los sistemas alimentarios que son la base para el logro del derecho humano a la alimentación adecuada.

Adicionalmente, toda intervención de emergencia, debe buscar favorecer procesos de participación social tanto en el nivel nacional como en los gobiernos locales, y estar acompañada de procesos de control social, transparencia empoderamiento y rendición de cuentas que le permitan alejarse de una mentalidad de caridad y *“avanzar en una intervención basada en derechos que reconozca la dignidad y los derechos de las personas afectadas y los deberes de los distintos actores implicados”* (FAO, 2014, p. 8).

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha indicado que, frente la ayuda alimentaria: i) “los Estados deben proteger a las personas y comunidades de acciones adelantadas por privados u otros actores no estatales que amenacen o vulneren el derecho a la alimentación de las poblaciones o sus posibilidades de garantizarlo autónomamente”; ii) que “(...) no debe enmascarar o servir de vehículo a intereses comerciales por parte de los donantes”; y, iii) que “Los alimentos y recursos (por ejemplo, semillas, especies animales) entregados en el contexto de crisis humanitarias o desastres naturales, deben ser sanos, no perjudiciales para el medio ambiente, libres de sustancias nocivas y adecuadas a las necesidades nutricionales y culturales de las personas afectadas” (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 68, 49, 98).

1.3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La garantía progresiva del derecho a la alimentación adecuada implica como mínimo estándar **la protección contra el hambre de todas las personas en el país** (Corte Constitucional, 2017). El hambre es una de las manifestaciones cotidianas de la desigualdad (Cavazos Gasparini, 2008), entendida como **la privación material de los alimentos suficientes, que proporcionen la nutrición necesaria, que sean adecuados al contexto, las prácticas y las preferencias culturales y que sea permanente sin poner en riesgo la disponibilidad de alimentos para las generaciones futuras.**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo abordan el hambre desde la comprensión de Colombia como un país con desigualdades estructurales, que requiere transformaciones en diferentes niveles.

Las causas directas del problema se han ubicado en tres escenarios, en primer lugar, la fragilidad de las condiciones para la producción alimentaria a nivel local por factores ambientales, climáticos, de conflicto, visiones de desarrollo agroindustriales no alimentarias y urbanas y barreras para el traspaso generacional de prácticas y vocaciones productivas. En segundo lugar, el comercio de alimentos privilegia las relaciones de precio y la comercialización de alimentos ultra procesados por razones logísticas, financieras y regulatorias; y en tercer lugar, la capacidad adquisitiva frente a los alimentos se ve limitada en las poblaciones y territorios excluidos por las desigualdades estructurales que derivan de ausencia de infraestructura de transporte, de producción y transformación primaria de alimentos, servicios públicos domiciliarios, precio y regulación de agro insumos, importación de alimentos y por tanto, dinámicas internacionales de mercado.

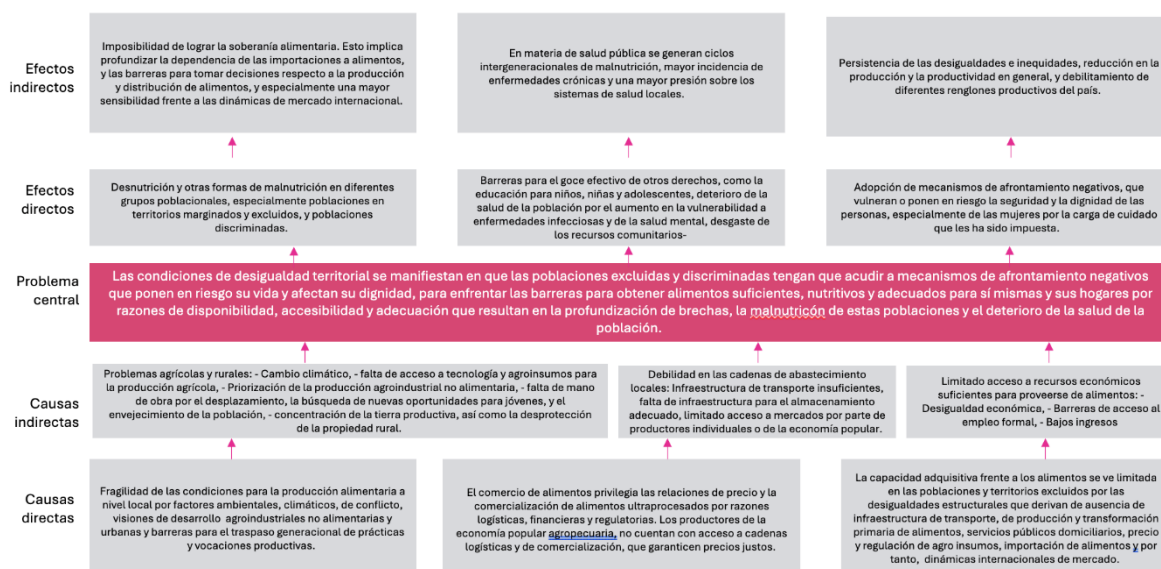


Ilustración 2. Árbol del Problema

Respecto a la fragilidad de **las condiciones para la producción alimentaria**, el debilitamiento de los sistemas productivos locales bien sea por el deterioro de los

ecosistemas productivos tradicionales, o por las presiones del mercado (costos, precios, demanda) sobre la producción alimentaria en el país.

Según el DANE, 2023 (Boletín Estadístico Sectorial Agropecuario), la producción agropecuaria en Colombia, fueron 28,8 millones de toneladas lo que representa una reducción de 2,9% con respecto a 2021. Según la Cuenta Satélite piloto de la Agroindustria del DANE, la producción agroindustrial de 2022, ocupó el 83,5% del valor total de la producción agrícola. Cerca del 85,4% de la producción agropecuaria en Colombia está destinada a alimentos y de esta el 80% se destina al consumo interno.

Esto implica que la estructura productiva del país es intensiva en agroindustria, y esto tiene efectos en la infraestructura disponible para los productores de la economía popular, orientada a la demanda y las prácticas locales. Esto sumado, en todo caso a la reducción sostenida de la producción agroalimentaria compensada por la importación de alimentos.

Ejemplo de lo anterior, la producción pesquera en el país pasó de 780.000 toneladas en 2010 a 630.000 toneladas en 2022 (MADR, 2023), en contraste el aumento en la importación de alimentos y la dependencia por la producción internacional, según el DANE, en 2022, Colombia importó 12,3 millones de toneladas de alimentos, por un valor de US\$11.000 millones. En el caso del trigo, Colombia importó 2,5 millones de toneladas de trigo en 2022, lo que representa el 90% de la demanda nacional.

De manera similar, respecto al maíz, en 2022, se importó 2,0 millones de toneladas de maíz lo que representa el 60% de la demanda nacional. Dependiendo del suministro externo de alimentos impide lograr la soberanía alimentaria.

Situaciones como la pandemia por el COVID, o las restricciones en el transporte (por daños en las vías o bloqueos) han generado dificultades para el traslado de alimentos y materia prima para concentrados para animales y otros alimentos procesados, de los puertos a las ciudades y centros de abastecimiento y transformación, aumentando las pérdidas de los alimentos y el precio de estos.

Respecto al abastecimiento de alimentos, ligado al comercio alimentario, con base en algunos estudios locales que ha realizado la FAO entre 2015 y 2019, se ha identificado que, en Antioquia por ejemplo, existen desbalances en la relación de abastecimiento local de alimentos, la producción de estos y la demanda, a continuación se mencionan algunos de los ejemplos ahí desarrollados.

La FAO en 2015, identificó en el norte de Antioquia, se produce 5,34 veces más papa de la que consume, pero solo el 17% de la demanda de la subregión es abastecida con producción local, el 87% del consumo debe ser suplido con alimentos que provienen de otras subregiones, y de otros departamentos. Igualmente, en el Bajo Cauca, produce 4,03 veces más de lo que demanda, pero solo el 11% de su demanda se abastece localmente, o, incluso en el caso del arroz, la subregión podía ser autosuficiente pero solo el 39% de su demanda es suplida desde la producción local. Aunque en el caso de productos como frijol para la subregión del oriente antioqueño, cebolla en el Valle de Aburrá, y plátano para Urabá antioqueño, se evidenciaba en 2015 una integración de la producción local con la demanda local. De las dificultades identificadas en el departamento en ese momento, se evidenció la existencia de actores que concentran los circuitos de producción para derivar la producción a mercados más rentables; la ausencia de infraestructura adecuada y la asimetría de información e infraestructura comercial.

En el Alto Putumayo, en 2018, de manera particular, se identificó que, los renglones de producción agroalimentaria son amplios, cerca de veinte renglones agropecuarios se identificaron, y de estos el frijol, la mora y la piscicultura lograban una demanda 100% local. En contraste, algunos de estos productos, tienen una demanda 100% por fuera de la región que, dadas la vocación productiva de la subregión, podría dedicarse este escenario productivo a la producción de otros renglones que se requieren en la demanda local, por ejemplo, ciertas hortalizas lechuga, repollo, zanahoria, cebolla junca, y tubérculos como la papa.

Asimismo, se identificó que, el estado de la infraestructura del sistema de abastecimiento y los niveles de informalidad de los actores que participan en el sistema alimentario es un factor importante, que puede un escenario de fortalecimiento desde el reconocimiento y fortalecimiento de la economía popular, en la subregión del estudio, por ejemplo, la plaza de Sibundoy funciona como plataforma logística de los municipios de la subregión, y es un escenario que requiere un fortalecimiento de la infraestructura para garantizar la calidad y la inocuidad de los alimentos. Otros municipios en la región cuentan con plazas de mercado que no tienen gran participación en el abastecimiento de la zona, sin embargo, son espacios para la comercialización de productos con origen de la agricultura familiar.

En el caso de Nariño, en 2019, las conclusiones se concentran en los mismos hallazgos, en el departamento se produce suficiente para satisfacer la demanda de rubros de la canasta básica alimentaria a partir de la producción local de alimentos. Sin embargo, la especialización en la producción de ciertos productos, ha generado que otros renglones que hacen parte de la dieta básica de los nariñenses sean demandados de otras regiones, generando niveles de dependencia apreciables, por ejemplo, en el caso del huevo o la carne de cerdo. Igualmente se identificaron carencias de infraestructura para el comercio local, para el procesamiento y la comercialización, lo que genera altos niveles de pérdidas y desperdicios.

Estos ejemplos regionales, dan cuenta en particular, que, en algunas subregiones se produce lo suficiente de ciertos productos para abastecer la demanda interna de la subregión, aunque el consumo interno debe ser abastecido por la producción en otras regiones, en la medida en la que, existe concentración de la producción en algunos actores para derivar la producción a mercados más rentables. Asimismo, carencias de infraestructura para el comercio local, para el procesamiento y la comercialización, lo que genera altos niveles de pérdidas y desperdicios. (FAO, 2015) (FAO, MinJusticia, 2018) (FAO, 2019)

En general, la situación de abastecimiento de alimentos a nivel nacional es positiva, los desafíos se presentan principalmente en territorios marginados y excluidos. De acuerdo con la UPRA, en septiembre de 2023, ingresaron a las principales mayoristas del país, 576 mil toneladas de alimentos, aumentando 9,2% en relación con el mes anterior. A nivel de productos, el aumento de abastecimientos se concentró en los granos y cereales (37,8 %), los procesados (33,2 %), los pescados (21,0 %), los lácteos y huevos (11,2 %), las carnes (8,5 %), las frutas (6,6 %) y las verduras y hortalizas (5,1 %) y los tubérculos, raíces y plátanos (2,9 %) (UPRA, 2023).

Y si bien, en la mayoría de las ciudades se evidencia un aumento del abastecimiento entre 2022 y 2023, en ciudades como en Pasto (-24,2%), Cúcuta (-10,9%), Ibagué (-10,8%), Villavicencio (-8,3%), Cali (-8,3%) y Pereira (6,2%) entre otras, se presentó una reducción del abastecimiento en relación con septiembre de 2022. No obstante, la información sobre

centrales mayoristas, da cuenta del abastecimiento del país en donde efectivamente se cuenta con infraestructura, y no necesariamente en territorios en los que por diferentes razones, esta no existe, que es probablemente donde las cadenas locales de abastecimiento son más vulnerables frente a las presiones externas.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar la afectación de poblaciones a causa de las inundaciones y otros desastres de origen natural o antrópico que, además de las pérdidas de sus activos y de plantaciones y animales, sufren el deterioro de sus condiciones alimentarias, así como la afectación por cuenta de los conflictos armados, que limita la producción de alimentos para autoconsumo y comercialización, además dificulta el acceso a los alimentos adecuados.

En materia de **capacidad adquisitiva**, hay dos valoraciones, por un lado, **la desigualdad en la distribución de los ingresos**, es el primer panorama relevante para su comprensión, en el país, el 10% de la población con mayores recursos posee el 39,2% del ingreso total del país. De acuerdo con el DANE (2023), en Colombia el coeficiente de Gini es de 0,523 situando al país (DANE, Boletín de Prensa. Pobreza monetaria. 26 de abril de 2022, 2022), como uno de los más desiguales de la OCDE, entre quienes el Gini promedio es de 0,31 y de América Latina y el Caribe con un Gini promedio de 0,45 (BM, 2023). Esta profunda desigualdad se manifiesta en la vida de las personas y los pueblos históricamente excluidos y marginados.

Estas desigualdades se profundizan por cuenta de los sistemas de discriminación que actúan y se reproducen en el país. Las mujeres, la población joven, la población rural, la población migrante y la población étnicamente diferenciada, enfrentan con más frecuencia las consecuencias de la desigualdad, entre esas la pobreza. En el caso de la pobreza multidimensional, el 19,6% de las personas que residían en hogares con jefa de hogar mujer a nivel nacional se encontraban en situación de pobreza multidimensional, en 2020. En el caso de hogares con un hombre como jefe de hogar, el 17,2% de los hogares tenía privaciones (DANE, 2021, pág. 50).

En la medición de pobreza monetaria y monetaria extrema permite también comprender las barreras en términos de acceso económico a alimentos, para 2022, el 36,6% de la población en Colombia se encuentra en pobreza monetaria, y 13,8% en pobreza monetaria extrema. Esto es 18 millones de personas son pobres, y 6.9 millones de personas se encuentran en pobreza extrema. Las brechas y la desigualdad se exacerban en cuanto se identifican los sistemas de discriminación que operan, por ejemplo, según la medición de pobreza monetaria para 2022, el 50,4% de las mujeres rurales (centros poblados y rural disperso), tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que entre los hombres en cabeceras municipales, el 34,2% se encuentra en esta situación.

Otro ejemplo, es que mientras el 36,6% de la población en Colombia tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza monetaria, en el caso de la población indígena el 63% está en esta situación y el 46,9% de la población afrodescendiente. De igual forma, las mujeres indígenas el 65% tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza y el 49% de las mujeres afrodescendientes están en esta situación, ambos casos por encima de las mujeres rurales, que ya enfrentan brechas más marcadas que el general de la población, y especialmente que los hombres en cabeceras urbanas.

En el caso de la población migrante en general, el 54% tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza monetaria y el 21,2% por debajo de la línea de pobreza extrema. En el caso de la

población migrante proveniente de Venezuela, el 61% está en pobreza monetaria y el 24% en pobreza monetaria extrema.

En esta medición, el DANE también identificó que, si bien la proporción de población en pobreza monetaria y extrema es mayor en las áreas rurales dispersas, la desigualdad en la distribución del ingreso se concentra principalmente en las ciudades. (DANE, Información Pobreza monetaria nacional 2022, 2023 (2))

La segunda forma de abordaje de capacidad adquisitivo, está vinculada al nivel de precios de los alimentos, a nivel nacional, pero especialmente a nivel local. A nivel nacional, durante 2022, la inflación y el incremento en el precio de los alimentos afectó profundamente el acceso de los hogares a los alimentos, generando mayor inseguridad alimentaria de los hogares colombianos. En junio 2022 se registró un aumento de los precios de los alimentos del 23,6% (DANE, Precios y Costos junio 2022).

Al revisar la variación anual del IPC de enero 2016 a junio 2022 (DANE, 2022) los alimentos que, aumentaron en mayor proporción, fueron los alimentos de alto contenido proteico, como la leche con un incremento del 37,7% y la carne de res y derivados con un incremento del 27%. Así mismo el registro de la variación anual del IPC para diciembre de 2022, alcanzó un nivel histórico de 13,12% el cual se explica principalmente por la variación anual del sector de Alimentos y bebidas no alcohólicas, la cual tuvo un aumento de 27,81%. Es decir, cerca de un cuarto del comportamiento de la inflación en 2022 se explica por lo ocurrido en cuanto al sector de alimentos (DANE, 2022).

Estos resultados inciden en el deterioro en la capacidad adquisitiva de los hogares y la calidad de la alimentación de sus miembros que podría eventualmente llevar a un aumento de la inseguridad alimentaria si no se enfrenta con drásticas medidas de apoyo al consumo y acceso a los alimentos.

Al territorializar la experiencia de las personas y las comunidades en los territorios con economías extractivas y altamente rentables, que movilizan gran cantidad de flujo de dinero, y en donde las economías locales están altamente concentradas sectorialmente, como los territorios mineros, petroleros, los puertos, los centros turísticos y los territorios cocaleros, entre otros, el precio de los alimentos aumenta junto con el precio de los demás bienes y servicios, incluso para quienes sus ingresos no se derivan de estos sectores. También así en los territorios de difícil acceso físico, o donde el transporte de los alimentos o agroinsumos se hace por vía fluvial, los precios de los alimentos son considerablemente más altos, que el promedio nacional y que las ciudades, frente a ingresos más limitados por cuenta de las desigualdades territoriales. No obstante, al respecto la información es limitada por los mismos procesos de exclusión estructural.

Todo esto, resulta en el problema central, que es que, **las condiciones de desigualdad territorial se manifiestan en que las poblaciones excluidas y discriminadas tengan que acudir a mecanismos de afrontamiento negativos que ponen en riesgo su vida y afectan su dignidad, para enfrentar las barreras para obtener alimentos suficientes, nutritivos y adecuados para sí mismas y sus hogares por razones de disponibilidad, accesibilidad y adecuación que resultan en la profundización de brechas, la malnutrición de estas poblaciones y el deterioro de la salud de la población.**

Respecto a los efectos, en relación con **mecanismos de afrontamiento**, como efecto inmediato de los problemas asociados a las barreras para obtener alimentos suficientes,

nutritivos y adecuados, son relevantes desde la comprensión del hambre como negación del derecho humano a la alimentación. Debido a que, abordar la situación de hambre exclusivamente desde los indicadores tradicionales de estado nutricional¹, tiene como consecuencia, limitar la comprensión al límite más crítico del hambre. Esto entendiendo, que la realidad de los pueblos, los hogares y las personas supera los sistemas de medición. Es así que, quienes asumen los roles de protección y cuidado, toman medidas de afrontamiento ante las limitaciones de acceder a alimentos, que tienen como consecuencia daños en la salud, riesgos a la integridad y la dignidad de las personas (Dlamini SN, 2023) (Hernández-Vásquez A, 2022).

Por tanto, cuando en un hogar, un niño o una niña, llegan a una situación de malnutrición o desnutrición clínica, los adultos en ese hogar probablemente están en peor situación nutricional y de salud, pues han estado desmejorando la calidad y reduciendo la cantidad de alimentos que consumen, cuando menos, para asegurar que los niños, y niñas accedan a alimentos. Asimismo, asumiendo otros mecanismos de afrontamiento negativos, que ponen en riesgo su seguridad y su dignidad para proveer alimentos a su hogar.

En este mismo sentido, las actividades de cuidado y los roles asociados con el cuidado y la protección de niños, niñas y adolescentes, dentro de las cuales se encuentran las labores de consecución y preparación de alimentos, se le ha asignado desproporcionalmente a las mujeres. De acuerdo con la encuesta de uso del tiempo, (ENUT) el 89,5% de las mujeres realiza trabajo de cuidado no remunerado, en contraste con el 62% de los hombres que asume estas tareas. Asimismo, mientras las mujeres ocupan en promedio 7 horas y 14 minutos en actividades de cuidado no remuneradas, los hombres ocupan en promedio 3 horas y 25 minutos diarios. Esta situación se exacerbó durante el 2020 y 2021 como consecuencia de la COVID – 19 (DANE, Tiempos de cuidados: Las cifras de la desigualdad. , 2020), y no se limita a la aproximación de tiempo y proporción de participación, sino a la carga mental y la responsabilidad que implica el cuidado de otra persona (Gómez, 2023).

Las brechas en el acceso a ingresos, y las desigualdades que se manifiestan incluso en la pobreza, y que están marcadas por los sistemas de opresión, también tienen un efecto en las medidas de afrontamiento que asumen los hogares, que no se limitan a la reducción de la cantidad de alimentos y el deterioro de la calidad de estos, sino, también con aceptar actividades económicas que ponen en riesgo la vida de las personas, y prácticas para saciar el hambre que atentan contra la dignidad de las personas que conforman los hogares.

En relación con las barreras para acceder a los alimentos, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida evidencian que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave es más alta en hogares cuya jefa es una mujer (31 de cada 100) en contraste con los que tienen jefatura masculina (26 de cada 100). Dicho comportamiento se presenta tanto en las zonas urbanas como en las rurales, no obstante la brecha es mayor en hogares rurales con jefatura femenina (36 de cada 100). (DANE, 2022, pág. 12).

Desde la perspectiva del acceso a alimentos y la seguridad alimentaria, en general existe un acuerdo tácito respecto a la proporción de personas en inseguridad alimentaria en el país, el último informe del estado de seguridad alimentaria en el mundo producido por Naciones

¹ Resolución 2465 de 2016.

Unidas para 2023 reportó que en Colombia hay **3,4 millones de personas subalimentadas y 16,1 millones de personas no pueden acceder al consumo de una dieta saludable** (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2022, p. 157 y 189)

Retomando los resultados de la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022 obtenidos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2022, la **prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del país fue del 28,1%**. Es decir, 28 de cada 100 hogares tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a falta de dinero y otros recursos. (DANE, 2023, pág. 6)

El hambre manifestada a través de la inseguridad alimentaria moderada o grave (28,1%) es más crítica entre la población rural (32,5%), en hogares con mujeres como jefas de hogar (30,9%), en los hogares indígenas (46%) y afrodescendientes (41%), y en hogares de migrantes provenientes de Venezuela (47%). Esto es, que el hambre también da cuenta de cómo los sistemas de discriminación se interseccionan.

Los resultados también revelan que la situación es peor los departamentos del Caribe colombiano, con La Guajira a la cabeza (59,7 % de los hogares), seguido de Sucre (47,9 %), Atlántico (46,1 %) y Magdalena (45,3 %). (DANE, 2023)

La encuesta también evidencia que las barreras para acceder a la cantidad suficiente de alimentos es más crítica en los hogares con más de dos integrantes, en familias monoparentales, sobre todo encabezadas por una mujer y en familias con personas con discapacidad y donde hay niños y niñas menores de 5 años. En hogares de cinco personas o más, la inseguridad alimentaria llega al 39,7 %. (DANE, 2023)

La situación de los pueblos indígenas y el pueblo negro, afrodescendiente, raizal y palenquero da cuenta de los efectos de la exclusión estructural en la posibilidad material de las personas y los pueblos de contar con una alimentación adecuada². Una situación similar ocurre con la población migrante y refugiada, la población desplazada interna y la población campesina especialmente quienes viven en zonas de cultivo recurrente de coca³ y monocultivos no alimentarios.

Frente a las **manifestaciones asociadas a la desnutrición y otras formas de malnutrición**, desde la vigilancia epidemiológica, que por enfoque de salud pública, se concentra en personas gestantes y niños y niñas menores de 5 años. No obstante, es importante considerar que esta es la manifestación más extrema del hambre, como se explicó antes. Respecto a la mortalidad, durante 2023 (hasta la semana epidemiológica 36) se han notificado 237 muertes probables por desnutrición, de las cuales 149 han sido confirmadas, esto es una tasa de 4,02 casos por cada 100.000 niños y niñas menores de 5 años, para la misma semana epidemiológica de 2022, se habían confirmado 238 casos, para una tasa de mortalidad de 6,32 casos (INS, 2023, pág. 9). Aunque, la reducción en la tasa puede deberse al proceso de confirmación de cada caso.

² Ejemplo de esto son las sentencias T 302 de 2017, que se refiere a la situación del Pueblo Wayuu, C 901 de 2007, referida la situación del Pueblo Jiw y la sentencia T 622 de 2016 respecto a la protección del Río Atrato, y las comunidades de Pueblos Indígenas y el Pueblo Negro, Afrodescendiente, raizal y palenquero.

³ Un ejemplo, documentado desde iniciativas locales de periodismo de datos: <http://hambre-e-incertidumbre-en-territorios-cocaleros.elcuartomosquetero.com/>

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (INS), se observaron diferencias significativas en el número de muertes notificadas en Antioquia, Atlántico, Buenaventura, Cesar, Chocó y La Guajira en comparación con el histórico. En el mismo boletín epidemiológico del INS, correspondiente al periodo del 3 al 9 de septiembre de 2023, se reportaron 17.496 casos de desnutrición aguda moderada en niños y niñas menores de cinco años. (INS, 2023, pág. 26)

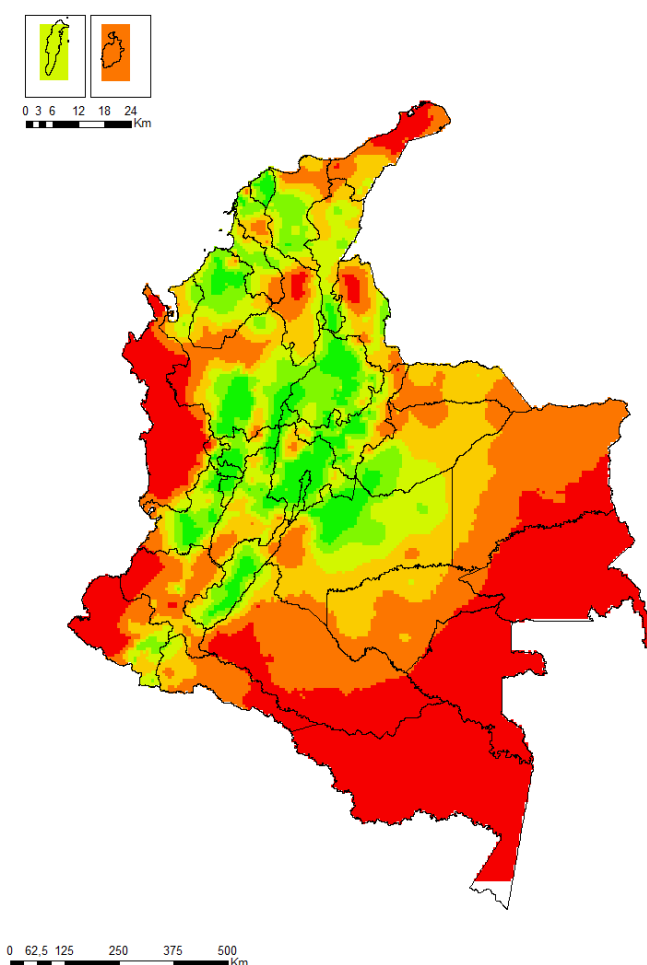
Asimismo, el acceso a agua adecuada para consumo humano es fundamental para la garantía del derecho a la alimentación. En la dimensión de interconexión con el derecho humano al agua, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2022 (DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2023 (4)) el 98,6% de los hogares en Colombia tiene acceso a agua por fuentes mejoradas, en el área rural la brecha se amplía pues solamente 66,6% de los hogares tiene agua por fuentes mejoradas.

No obstante, el promedio del Índice de Riesgo de Calidad del Agua en áreas urbanas es de 41,6 que significa riesgo alto, y en departamentos como Chocó, Guaviare y Vaupés el riesgo es muy alto, así como en las zonas rurales donde el promedio es de 52,2 que se considera muy alto. (MSPS M. d., 2023 (2)) Estos territorios son principalmente territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes y palenqueros. En consecuencia, en 2023 se reportaron 1,3 millones de casos de enfermedades diarreicas agudas (EDA), de las cuales 1.000 fueron mortales, y cuya principal causa asociada está vinculada al consumo de agua (MSPS M. d., 2023 (4)).

Sobre las manifestaciones de la desigualdad territorial en la territorialización del problema, para la priorización del programa se construyó un índice que se explica con mayor detalle en el apartado sobre la población objetivo del programa, no obstante, en la comprensión del problema la territorialización del mismo, es fundamental para entender como los diferentes factores estructurales que han generado desigualdades territoriales, se manifiestan en la obtención de alimentos en las condiciones que existe la consideración de derecho humano.

Este proceso se construyó a partir de **tres (3) pilares: disponibilidad, acceso** que incluye acceso económico y acceso físico y **adecuación**, a partir de la información disponible. En cada uno de los pilares, se ubicaron indicadores que responden al contenido conceptual del pilar, y todos los indicadores tienen el mismo peso. El resultado de esta municipalización identifica un conjunto de municipios en diferentes estados de criticidad como se ilustra más adelante, con base en esto, se realizó un análisis espacial partiendo del reconocimiento de la conexión de los territorios más allá de los límites político-administrativos de los municipios y se identifica un conjunto de regiones donde se concentra el problema del hambre.

Ilustración 3. Interpolación a partir de la priorización municipal



Esta regionalización permite dar cuenta que las afectaciones por ejemplo, por el conflicto armado o con mayor incidencia de víctimas, por los cultivos de uso ilícito y los territorios colectivos étnicos por cuenta del racismo estructural, coinciden justamente con las regiones más críticas para el Programa Hambre Cero. En el caso de las regiones PDET de los 170 municipios PDET, 29 coinciden con los 75 municipios más críticos con base en el índice de priorización del PHC, y 136 coinciden con aquellos que están en medio alto. Desde la perspectiva regional, 133 municipios PDET coinciden con los municipios en sus regiones críticas. En el caso de las regiones PNIS, de los 78 municipios PNIS, 11 coinciden con los 75 más críticos que son en los que están en nivel alto, pero 48 coinciden con los municipios en sus regiones críticas y 57 de los que están en nivel medio alto coinciden con estos municipios.

Ilustración 4. Mapa de calor con regiones PDET

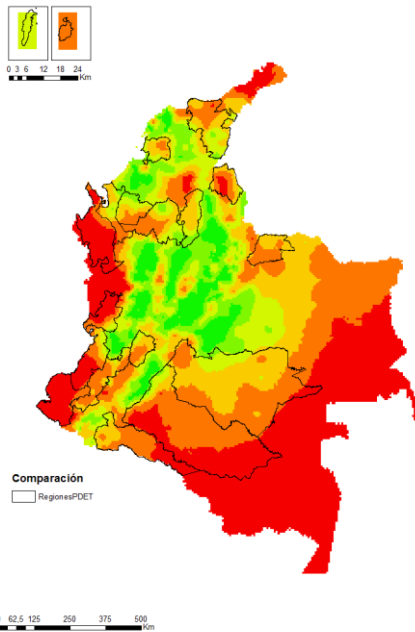
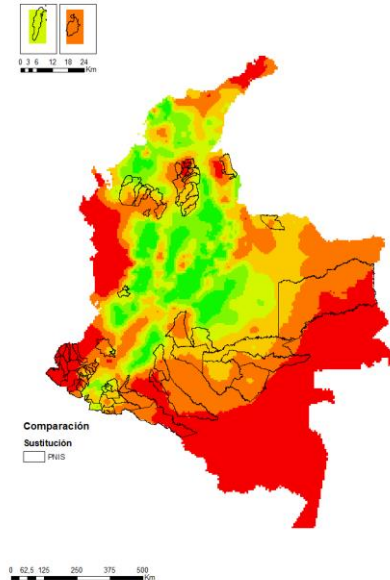


Ilustración 5. Mapa de calor con municipios PNIS



Así mismo, de los 394 municipios en zonas ZOMAC, 37 coinciden con los 75 más críticos, 220 coinciden con los que están en nivel medio alto y 197 coinciden con los municipios en sus regiones críticas.

Ilustración 6. Mapa de calor con municipios en ZOMAC

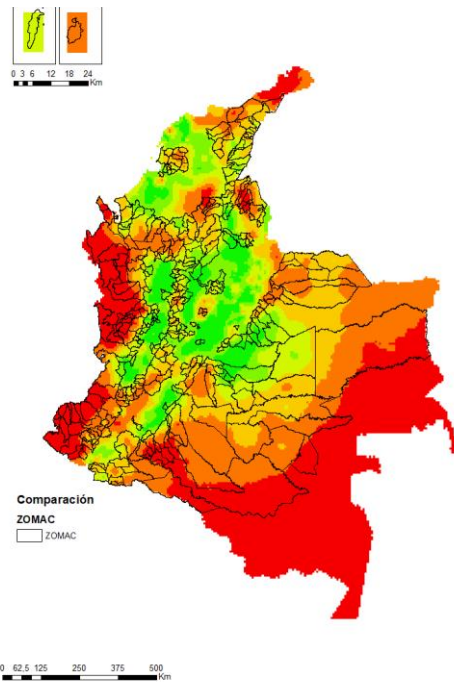
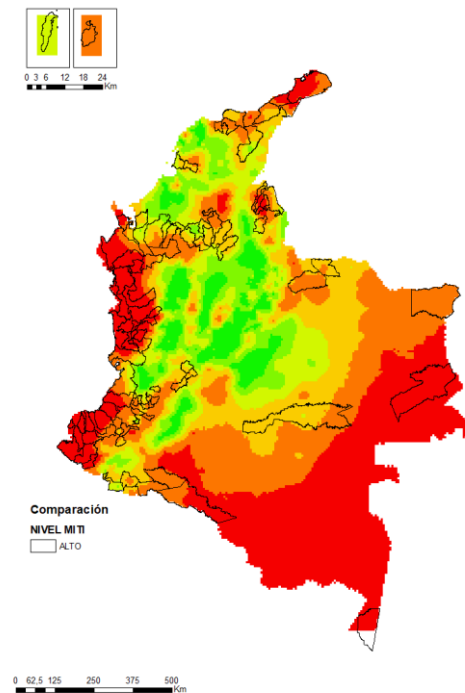


Ilustración 7. Mapa de calor con municipios en nivel ALTO de priorización en el MITI

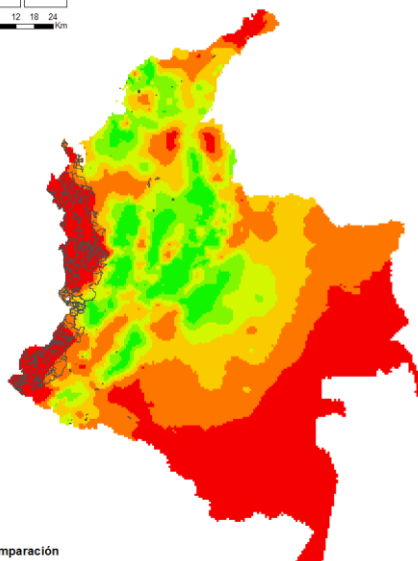
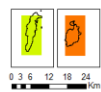


En el caso de la regionalización del MITI (Modelo de Intervención Territorial Integral) de la UARIV, de los 91 municipios en categoría alto del MITI, 30 coinciden con los 75 más críticos, 82 coinciden con los que están en medio alto y 60 coinciden con los municipios en sus regiones críticas.

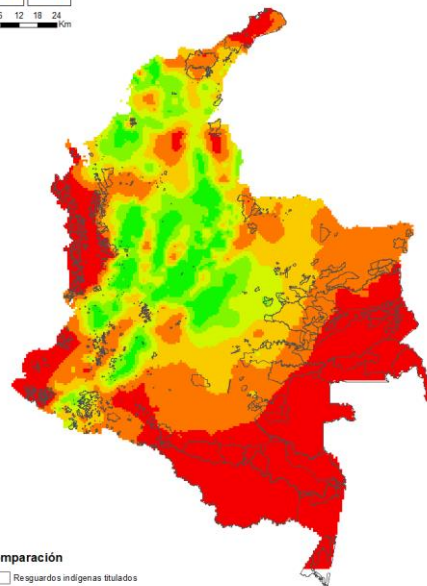
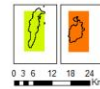
Asimismo sistema de discriminación étnico-racial se expresa en la coincidencia de los territorios colectivos étnicos titulados, indígenas y afrodescendientes con las regiones críticas frente a la situación de hambre.

Ilustración 8. Mapa de calor con Consejos Comunitarios negros-afrodescendientes

Ilustración 9. Mapa de calor con Resguardos indígenas



Comparación
Consejos comunitarios con territorios titulados



Comparación
Resguardos indígenas titulados

1.4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA

El Programa Hambre Cero (PHC), se inserta dentro de la obligación del Estado de proteger y facilitar la realización del derecho a la alimentación en contextos de crisis que afecten la garantía del derecho, ocasionadas por factores estructurales o circunstanciales principalmente en poblaciones sujeto de especial protección constitucional y que habitan en territorios marginados y excluidos.

Las líneas de acción definidas dentro del Programa Hambre Cero responden a acciones que se implementan en el corto plazo, con efectos en la protección inmediata del derecho, y en las transformaciones estructurales para reestablecer las condiciones locales. Así mismo, tendrán un abordaje desde el territorio de manera articulada y con una visión sinérgica de largo plazo en el marco de la política de GPDHAA que se formule, y sus mecanismos de implementación.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. GENERAL

Proveer una respuesta articulada interinstitucionalmente encaminada a erradicar el hambre y contribuir efectivamente a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en Colombia.

1.5.2. ESPECÍFICOS

1. Contribuir a la garantía del acceso físico y económico a alimentos, cultural y nutricionalmente adecuados, priorizando las poblaciones sujeto de especial protección constitucional.
2. Fortalecer los sistemas alimentarios locales especialmente las capacidades para la producción, abastecimiento territorial y de las economías populares y promover una alimentación nutricional y culturalmente adecuada.
3. Avanzar en la reducción de la prevalencia de desnutrición aguda y deficiencias nutricionales en niños y niñas de cero a cinco años y gestantes con bajo peso, como manifestación crítica de negación del derecho humano a la alimentación a nivel hogar, en los territorios focalizados.
4. Articular acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de las comunidades y la institucionalidad local para la gestión integral de respuestas que contribuyan a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación.

1.6. TEORÍA DE CAMBIO

En la construcción del Programa, desde el liderazgo del Ministerio de Igualdad y Equidad, se incorporó la teoría de cambio, como la metodología para la definición de las acciones, que guarda un estrecho vínculo con la definición del problema, a la vez que se enfoca en las soluciones de manera progresiva (paso por paso), y en la consecuencia esperada para cada una de las acciones, así que provee una hoja de ruta tanto en la implementación como en el monitoreo del alcance y la efectividad de las acciones, así como las transformaciones materiales que se logran.

Las premisas iniciales para la construcción de la teoría de cambio están dadas por el reconocimiento de las causas inmediatas del problema que se concentran en tres, de acuerdo con el apartado 1.3., la debilidad de los entornos productivos alimentarios locales, la dinámica de mercado en las cadenas de abastecimiento y el poder adquisitivo para alimentos en territorios marginados y excluidos.

A partir de esto, cada uno de los objetivos están orientados a los medios, a través de los cuales se espera restablecer las condiciones locales para garantizar como mínimo la protección contra el hambre y en sentido amplio, la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación. Estos objetivos, están articulados a una racionalidad de cambio, en el que la consecuencia esperada de cada uno, contribuye a superar una situación material y concreta que impide – en algún sentido – el goce efectivo del derecho humano a la alimentación.

Las hipótesis y los mecanismos de cambio, asociados a cada objetivo se enuncian a continuación:

El **acceso a los alimentos cultural y nutricionalmente adecuados en las comunidades rurales**, está sujeto por lo menos a dos moduladores de cambio, por un lado, la disponibilidad de alimentos y por el otro, los medios para el acceso físico y económico a los mismos,

1. Si las comunidades tienen **acceso a tierra productiva, tienen los medios para producir y tienen el acompañamiento para hacerlo** de forma efectiva, autónoma y considerando el cambio climático, esto permitirá **mejor disponibilidad de alimentos** a nivel local en comunidades rurales.
2. Si las comunidades urbanas y rurales, y especialmente las mujeres como agentes de cambio, pero también como parte de los roles de cuidado que deberían distribuirse de forma más equitativa, **tienen los medios económicos y materiales para acceder a alimentos**, de seguro proveerán de alimentos cultural y nutricionalmente adecuados a sus familias.

La recuperación y el fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento y distribución local de alimentos nutricional y culturalmente adecuados está moderado por la disponibilidad de los alimentos a nivel local, pero especialmente a las condiciones logísticas y de comercio justo, para lograr que la producción local abastezca la demanda local, para esto se han identificado dos moduladores de cambio:

1. Lograr que exista infraestructura funcional y reconocida para el almacenamiento y distribución de alimentos, cuyas barreras en algunos casos están asociadas a la ausencia de infraestructura, y en otras a necesidades de adecuación, rehabilitación o certificación de la misma.
2. El fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización a nivel local, para esto es necesario crear, fortalecer o diversificar cadenas de distribución que prioricen el abastecimiento local, y esto requiere, de una demanda efectiva (necesidad y capacidad adquisitiva) y unas condiciones de mercado justas, para los productores locales, especialmente los de economía popular. Para esto, se propone cambiar las condiciones materiales de los productores en relación con los distribuidores. Para esto el cambio material propuesto es **la construcción, adecuación y/o rehabilitación de infraestructura para el abastecimiento de alimentos y el fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización de alimentos a nivel local con infraestructura y cadenas de distribución que prioricen el abastecimiento local.**

En la medida en la que esta teoría de cambio es relacional y secuencial, entendiendo que superar efectivamente la situación de emergencia alimentaria, para por la 1) provisión de alimentos o los medios para acceder a ellos; 2) el fortalecimiento de los sistemas productivos y de abastecimiento con perspectiva local para mejorar la accesibilidad y disponibilidad de alimentos; y 3) la transformación de las condiciones materiales que atraviesan la vida cotidiana de las personas para conseguir alimentos suficientes, nutritivos y adecuados para sí mismas y sus familias.

Para este tercer cambio, se considera que la **reducción de prevalencia de desnutrición aguda en niños y niñas de cinco años y gestantes con bajo peso**, como manifestación crítica de negación del derecho humano a la alimentación, debe ser la consecuencia material de que:

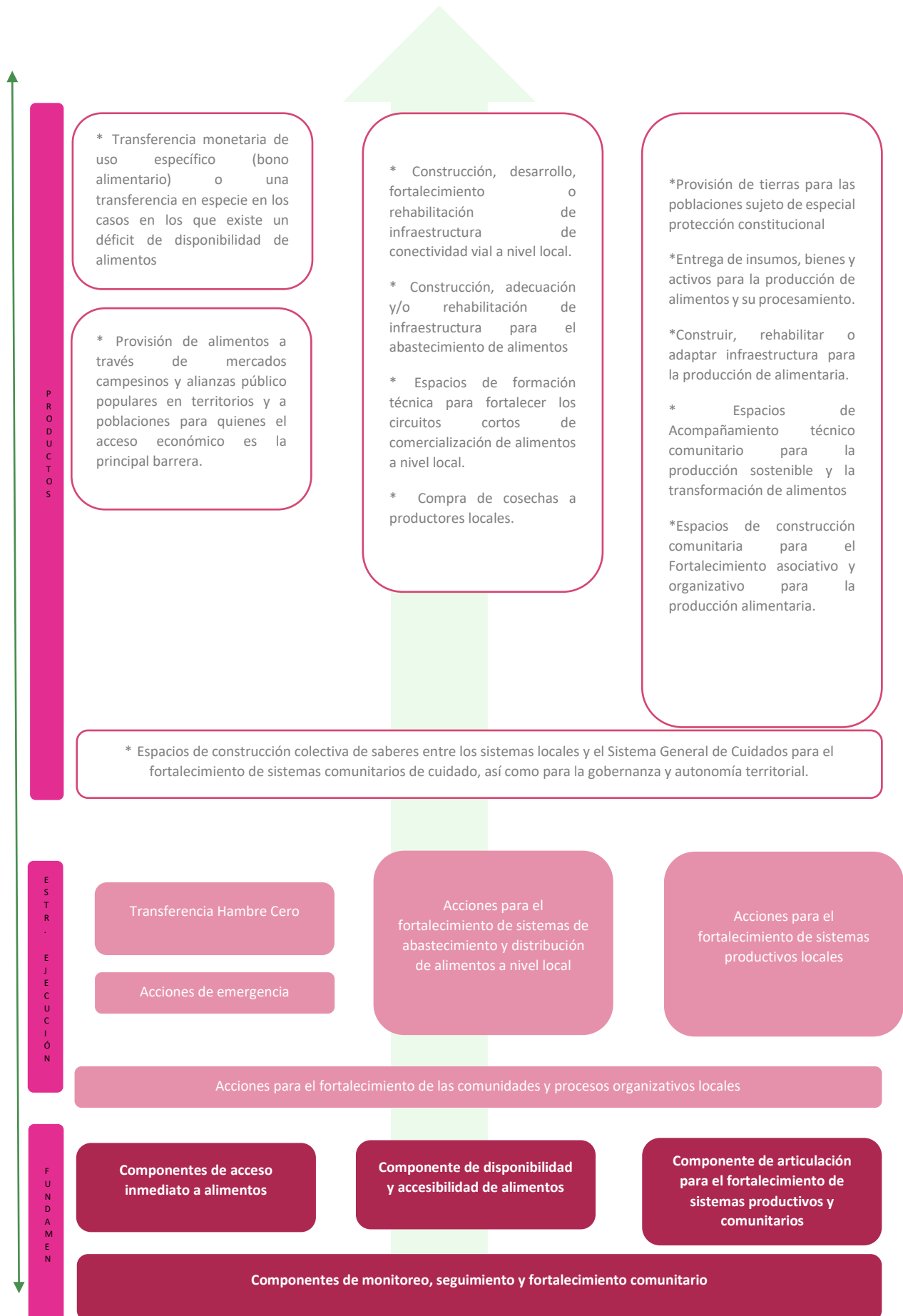
1. Las familias y especialmente las mujeres, no tengan que acudir a mecanismos de afrontamiento negativos, que pongan en riesgo sus vidas, su dignidad o vulneren cualquiera de sus otros derechos.
2. Teniendo **acceso permanente a alimentos, suficientes, nutritivos y adecuados culturalmente y se promueva una alimentación nutricional y culturalmente adecuada**, las comunidades, los hogares y las personas tendrán mejor disposición y un mejor entorno para fortalecer sus prácticas y saberes ancestrales, sus sistemas de cuidado comunitarios
3. Mejorando la infraestructura o proveyendo soluciones de agua y saneamiento, las comunidades, hogares y personas, pueden mejorar sus prácticas para manejo seguro del agua para consumo, y promover procesos de gobernanza local alrededor del agua.

Un cambio habilitador para toda la teoría de cambio, es la centralidad de las comunidades rurales y urbanas, en el diseño e implementación de las acciones específicas y territorializadas del Programa Hambre Cero, esto implica, que esta teoría de cambio se pone en práctica con las comunidades, en el en el diseño e implementación de acciones concretas, en los sistemas alimentarios locales, y para esto, generar canales de comunicación permanentes con las comunidades, e involucrarles en los procesos de monitoreo, seguimiento, aprendizaje y evaluación del programa, genera el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para la exigibilidad del DHA y su participación en las soluciones que sean más efectivas en tanto **parten de los saberes y conocimientos locales, y de la realidad material de los sujetos de derecho.**

Ilustración 10 Elementos constitutivos de la Teoría de Cambio del PHC - Colombia - 2023

TEORIA DE CAMBIO PROGRAMA HAMBRE CERO





1.7. ALCANCE

1.7.1. POBLACIÓN SUJETA DE INTERVENCIÓN

La población sujeta de intervención del Programa Hambre Cero será la población en territorios marginados y excluidos, donde se concentra la negación del derecho humano a la alimentación y los determinantes de esa negación. Este proceso se construyó a partir de **tres (3) pilares: disponibilidad, acceso** que incluye acceso económico y acceso físico y **adecuación**, a partir de la información disponible. En cada uno de los pilares, se ubicaron indicadores que responden al contenido conceptual del pilar, y todos los indicadores tienen el mismo peso. Esto implica, que aquellos pilares donde existen más indicadores con información disponible, se genera un mayor peso al pilar.

En el pilar de **disponibilidad**, se incluyeron indicadores asociados con la producción agropecuaria en cada uno de los municipios. Uno de los vacíos en este pilar tiene que ver con las **cadenas de distribución o el tamaño de los mercados** de alimentos al interior de los municipios, debido a que el abastecimiento de alimentos es determinante en los municipios no productores, como las ciudades principales.

Los indicadores que se incluyen en este pilar de disponibilidad son:

- Producción agrícola por habitante,
- Índice de producción pecuaria.
- Índice de Herfindahl de producción de alimentos⁴
- Porcentaje de UPAs con producción afectada por fenómenos naturales
- Porcentaje de área municipal con vocación agrícola.

En el pilar de **acceso**, hay una subdivisión, la de acceso físico y la de acceso económico, y se incluye en este pilar, el primer indicador de manifestación del hambre. En el caso de **acceso físico**, se incluyeron 3 indicadores:

- Conectividad municipal que tiene que ver con los tiempos de desplazamiento promedio entre municipios y municipios, región.
- Índice de riesgo de desastres, ajustado por capacidades
- Índice de incidencia del conflicto.
- Inseguridad alimentaria moderada y severa, con base en la ENSIN del año 2015.

En el caso de **acceso económico**, se incluyó:

- Calificación de pobreza dentro de SISBEN A y B.
- Índice de pobreza multidimensional, específicamente la dimensión de desempleo de larga duración.
- Promedio de población en condiciones de vulnerabilidad.

En el caso del pilar de **adecuación**. No existe suficiente información disponible al respecto de la adecuación cultural o la inocuidad de los alimentos, y en ese sentido se incluyeron los siguientes indicadores disponibles:

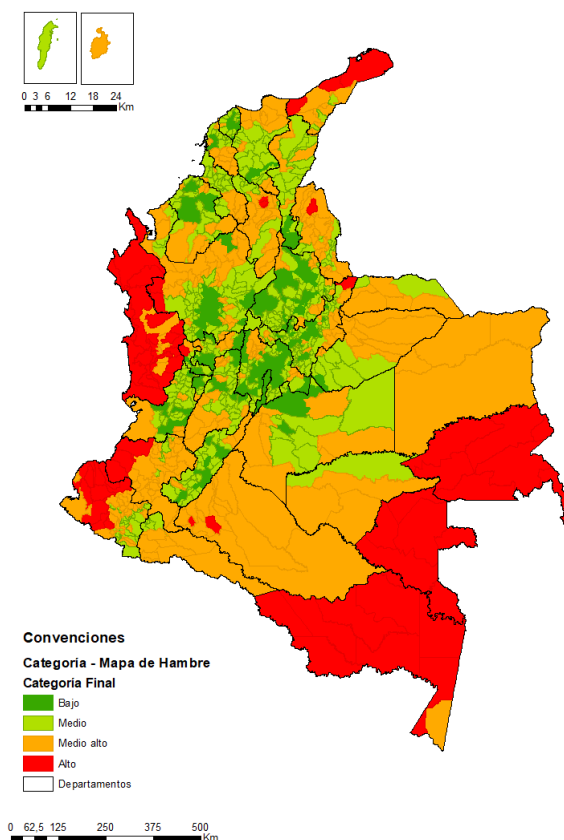
⁴ Este índice mide la concentración de la producción de alimentos, a partir del número de participantes en el mercado y la cantidad que producen. El índice de concentración será mayor cuanto menor sea el número de participantes en la producción y cuanto más desiguales sean sus participaciones.

- Cobertura de acueducto
- Índice de riesgo de calidad del agua.
- Mortalidad por desnutrición. (aplica para personas menores de 5 años) – 2022.
- La municipalización de prevalencia de retraso en talla, también con base en la ENSIN de 2015, que también aplica solamente a niños y niñas.

1.7.2. TERRITORIOS PRIORIZADOS

El mapa resultado de esta municipalización identifica: 75 municipios están en un nivel alto, o en situación crítica, 317 municipios están en un nivel medio alto, 505 municipios están en un nivel medio y 225 municipios están en un nivel bajo. El mapa a continuación muestra la distribución de los municipios de acuerdo con la categorización final.

Ilustración 11. Priorización municipalizada de Hambre Cero - 2023

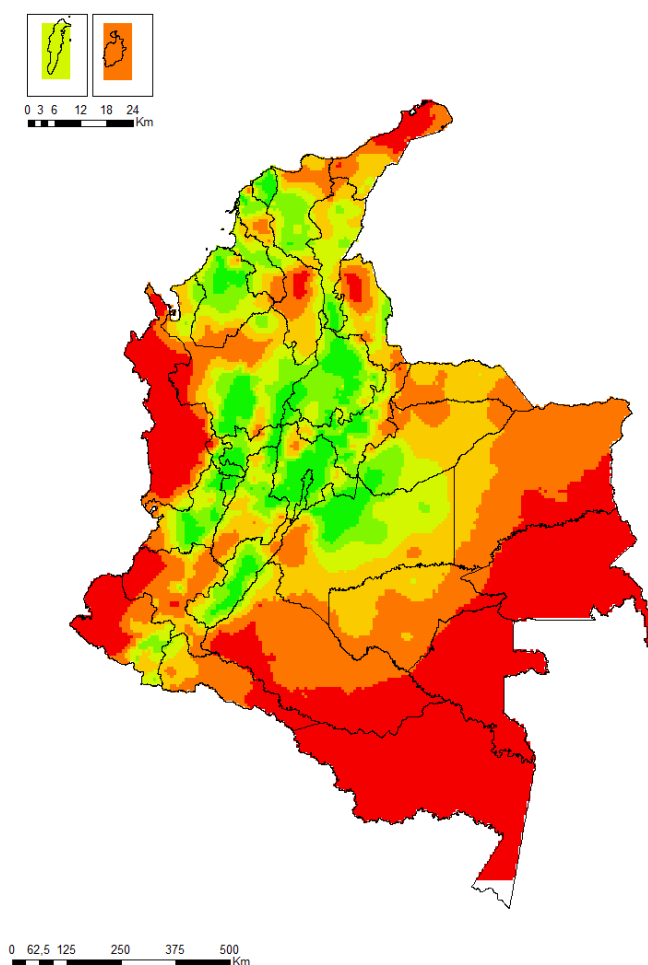


A partir de este resultado, se hizo un análisis espacial, con el fin de generar una valoración regional de la situación para la definición de acciones con una perspectiva regional, y luego de validar que existe una autocorrelación espacial del puntaje final asociado a la categoría.

Tanto el índice general, como los subíndices para cada pilar, mostraron autocorrelación espacial significativa con tendencia a agruparse, con base en el índice de Moran⁵.

El mapa que se generó a partir de Kriging⁶ para generar una serie continua de valores con base en la distancia y la calificación de cada municipio, permitió identificar 480 municipios en 37 subregiones que pueden beneficiarse de acciones estructurales y donde se podría cambiar la realidad material de esos municipios críticos. Esto partiendo del reconocimiento de la conexión de los territorios más allá de los límites político-administrativos de los municipios.

Ilustración 12. Interpolación a partir de la priorización municipal



⁵ El índice de Moran, mide la autocorrelación espacial de los valores (índice de priorización), respecto a su ubicación en espacio. Evalúa si los valores asociados a las entidades (municipios), están agrupados, dispersos o se distribuyen de forma aleatoria.

⁶ El *kriging* es un método de inferencia espacial, que a partir de una interpolación que considera los valores asociados a cada entidad y su ubicación en el espacio, provee valores en una superficie continua (espacial) a partir de los valores existentes, el comportamiento de estos en el espacio, y la autocorrelación espacial.

Este ejercicio se realizó con el fin de comprender el efecto de las relaciones socio-territoriales en corredores que son claves para la producción, abastecimiento y fortalecimiento de las economías locales. Desde una perspectiva de construir un Programa Hambre Cero que, contribuya efectivamente a transformar las realidades locales en esos municipios críticos, las miradas y conexiones socio-territoriales pueden contribuir a ello. Por ejemplo, los municipios de la Amazonía y Orinoquía, que justamente por la densidad poblacional y por la dispersión de los centros poblados, los y las cabeceras municipales se pierde de vista en el ejercicio municipalizado.

Reconociendo que existen poblaciones excluidas que habitan principalmente las ciudades capitales e intermedias, como lo es la población migrante y la población habitante de calle; que, por densidad poblacional la mayor parte de la población en situación de hambre se encuentra en las ciudades, el determinante principal en las ciudades es el acceso económico.

Además de las capitales priorizadas en el ejercicio territorial (Ínirida, Mitú, Leticia, Riohacha, Quibdó, Florencia, Puerto Carreño, Popayán y Santa Marta), se incluyen las siguientes ciudades: Cúcuta, Sincelejo, Cartagena de Indias, Ibagué y Bogotá. Para la inclusión de estas ciudades se considero, además del indicador de priorización, la medición de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, y la concentración del ingreso (Índice de Gini).

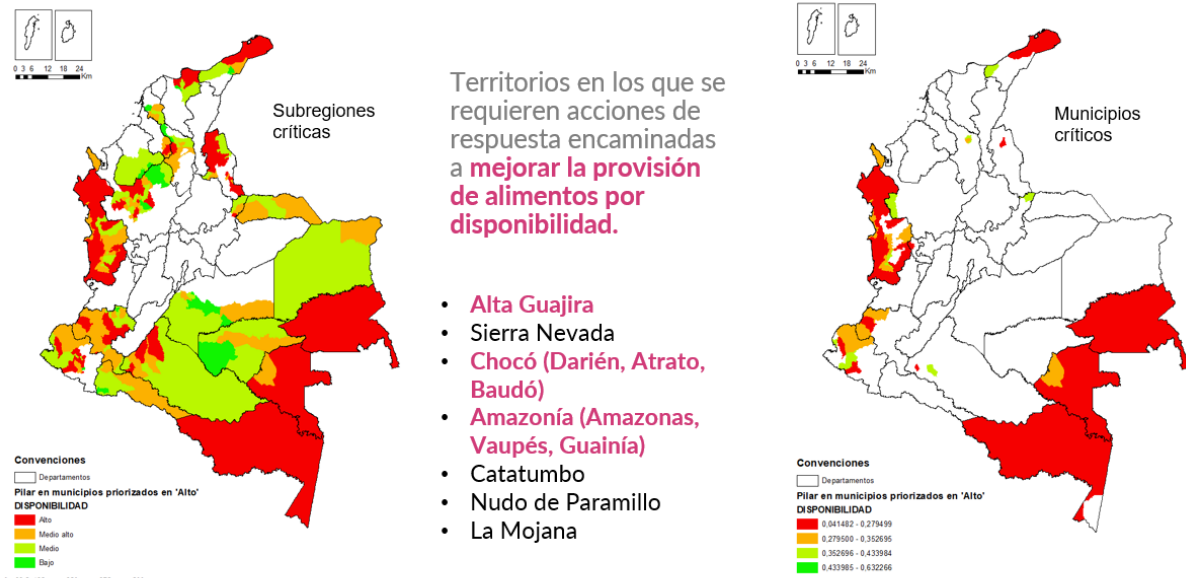
A nivel de cada uno de los pilares, también se identificó que la situación en algunas regiones es intensiva en un pilar u otro. No obstante, el único pilar, que es crítico en cada una de las regiones de interés es **acceso económico**.

Disponibilidad

Los territorios en los que se requieren acciones de respuesta encaminadas a mejorar la provisión de alimentos por disponibilidad, es decir, **no hay suficiente producción en esos municipios o en sus regiones para abastecerse internamente**, son los municipios en las siguientes subregiones:

- En estado crítico: los municipios en la Alta Guajira, los municipios en el Chocó, especialmente en las subregiones del Darién, el Atrato y el Baudó, y la Amazonía, entendida como Amazonas, Vaupés y Guainía.
- En estado no crítico, son los municipios dentro de la Sierra Nevada, los municipios en la subregión del Catatumbo, los municipios en la subregión del Nudo de Paramillo, conformado por el sur de Córdoba y el bajo Cauca Antioqueño y los municipios de La Mojana.

Ilustración 13. Pilar de Disponibilidad - Subregiones y Municipios críticos



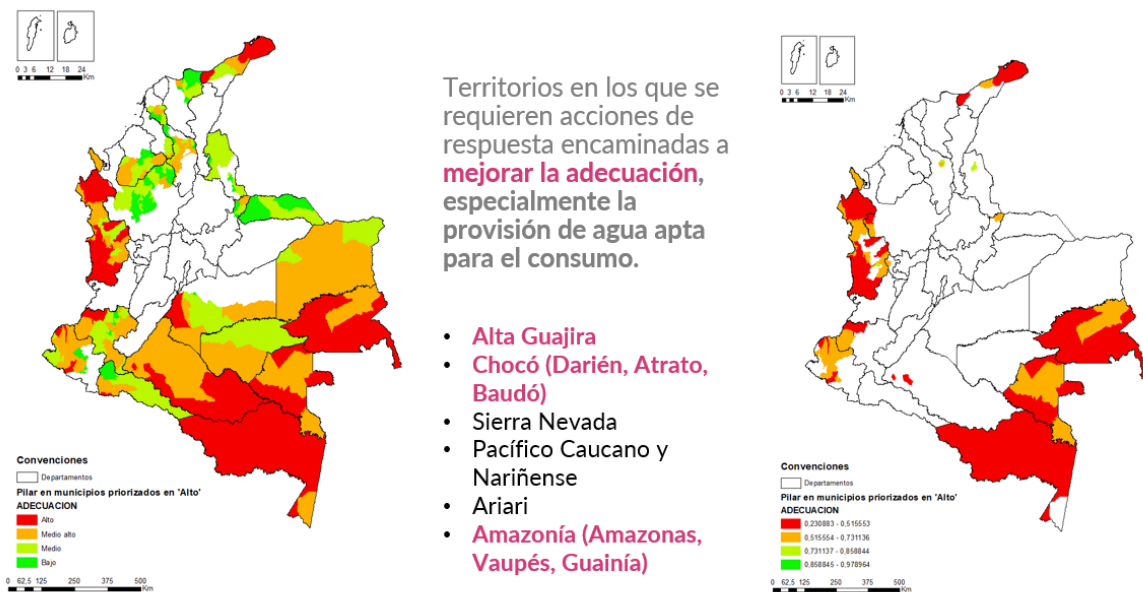
Adecuación

Los territorios en los que se requieren acciones de respuesta encaminadas a mejorar la adecuación, especialmente la provisión de agua apta para el consumo. Entendiendo, que la adecuación es un concepto más amplio que la relación con el agua para consumo, pero que, dada la disponibilidad de información este pilar está basado fundamentalmente en la disponibilidad de agua de fuentes mejoradas, o la calidad de esta.

Las regiones donde se requieren de manera crítica acciones, que pueden concurrir con el programa Agua es Vida⁷, son los municipios en la Alta Guajira y el Chocó en las subregiones de Darién, Atrato y Baudó y la Amazonía (Amazonas, Vaupés y Guainía). De manera moderada en los municipios de la Sierra Nevada, el Pacífico, Caucaño y Nariñense y la región del Ariari.

⁷ Programa del Ministerio de Igualdad y Equidad cuyo objetivo es avanzar en la garantía del derecho al agua, en términos de disponibilidad y acceso a partir de la implementación de soluciones convencionales y no convencionales en territorios excluidos y marginados, promoviendo la conciencia respecto a la calidad del agua y las prácticas alrededor de su gestión.

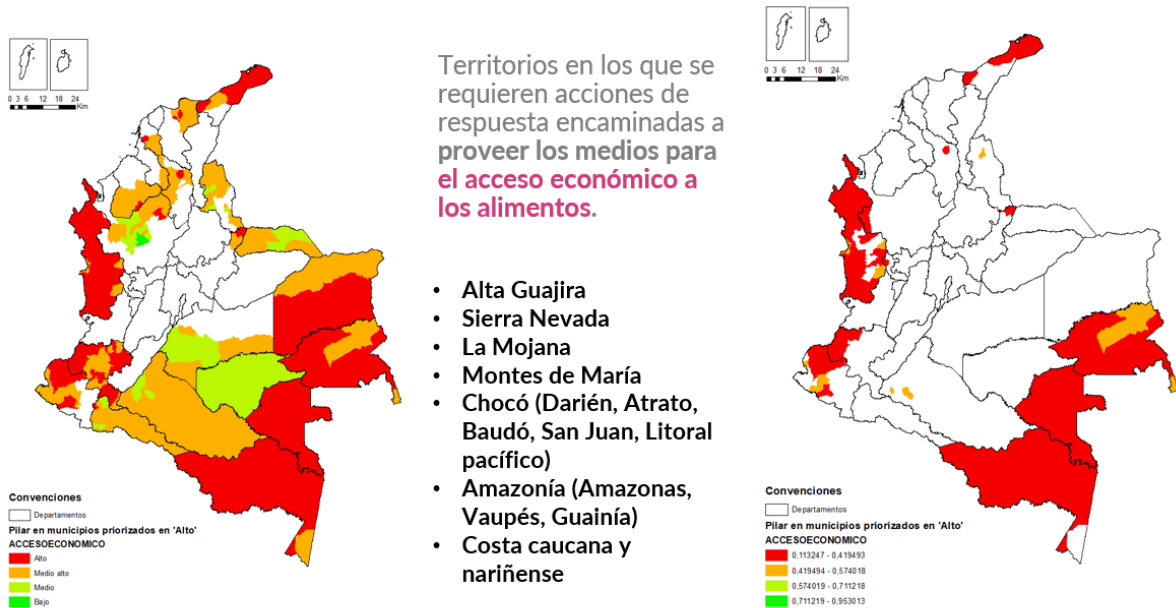
Ilustración 14. Pilar de Adecuación - Subregiones y Municipios críticos



Acceso económico

Los territorios en los que se requieren acciones de respuesta encaminadas a proveer los medios para el acceso económico a los alimentos son básicamente todas las regiones que salieron priorizadas y todas salieron con una valoración. Es decir, este es el pilar que afecta de manera más generalizada a todas las subregiones. Pero el acceso económico no es suficiente para superar las barreras de acceso a los alimentos. En algunas otras regiones, como ya hemos mencionado, esto es, los municipios de la Alta Guajira, los municipios de la Sierra Nevada, los municipios de la Mojana, los municipios de Montes de María, los municipios del Chocó (las subregiones de Darién, el Atrato, Baudó, San Juan y el litoral pacífico), los municipios de la Amazonía que incluyen los de Amazonas, Vaupés y Guainía, los municipios de la costa, caucana y nariñense; incluidos también otros municipios en el departamento del Cauca.

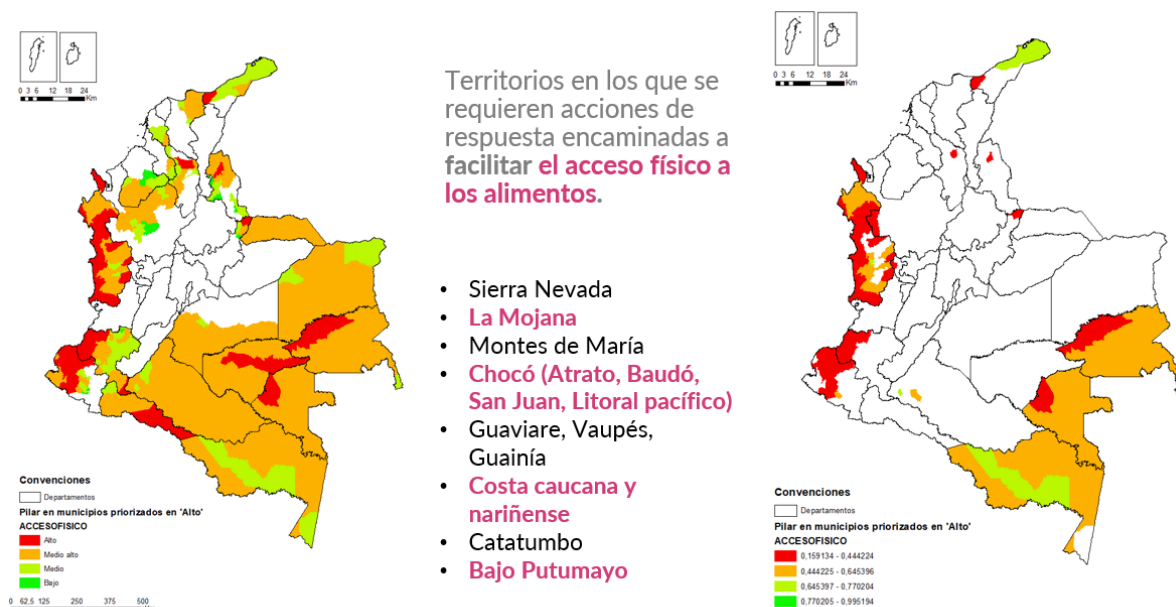
Ilustración 15. Sub-pilar de Acceso económico - Subregiones y Municipios críticos



Acceso físico

Finalmente, los territorios en los que se requieren acciones de respuesta encaminadas a facilitar el acceso físico a los alimentos son en estado crítico: La Mojana, el Chocó (en las subregiones del Atrato, Baudó, San Juan y litoral pacífico). La costa caucana y nariñense y el Bajo Putumayo en un Estado no tan crítico; sería útil mejorar el acceso físico a los alimentos en los municipios de la Sierra Nevada, Montes de María, Guaviare, Vaupés y Guainía y del Catatumbo.

Ilustración 16. Sub-pilar de Acceso físico - Subregiones y Municipios críticos



A continuación, se presenta un resumen de las acciones que se requieren de acuerdo con los determinantes críticos en la cada región, para la acción inmediata. Considerando un segundo criterio de priorización en las regiones más críticas de cada pilar.

Tabla 2 Resumen de las acciones que se requieren en la implementación inmediata

Subregiones	Provisión de disponibilidad de alimentos	Mejorar la adecuación (acceso a agua para el consumo)	Medios para el acceso económico a alimentos	Facilitar el acceso físico a alimentos
Alta Guajira	Prioritario	Prioritario	Prioritario	-
Sierra Nevada	Pertinente	Pertinente	Prioritario	Pertinente
Chocó	Prioritario	Prioritario	Prioritario	Prioritario
Amazonía	Prioritario	Prioritario	Prioritario	Pertinente
Catatumbo	Pertinente	-	-	Pertinente
Nudo de Paramillo	Pertinente	-	-	-
La Mojana	Pertinente	-	Prioritario	-
Pacífico caucano y Nariñense	-	Pertinente	Prioritario	Prioritario
Ariari	-	Pertinente	-	-
Montes de María	-	-	Prioritario	Pertinente
Bajo Putumayo	-	-	-	Prioritario

Los procesos de priorización a niveles subregionales y submunicipales se desarrollarán en el marco de las acciones para el fortalecimiento comunitario, a partir de procesos participativos que involucren a las comunidades y los procesos organizativos locales, especialmente los que hacen parte de los procesos de cuidado comunitario, gestión comunitaria de la salud, y los procesos de producción, distribución y abastecimiento locales. Toda priorización debe responder a un orden comunitario, con el fin de fortalecer los procesos colectivos, y sin discriminación de la población que habita en el territorio.

Lo anterior es fundamental para que el Programa responda en la implementación práctica al enfoque de Derechos Humanos, que parte del reconocimiento de los sujetos, y articula la implementación de acciones en su participación efectiva, como centralidad de la política pública.

1.8. ENFOQUES

En aras de lograr unidad en el proceso de implementación, seguimiento y supervisión del Programa Hambre Cero, se desarrollará de conformidad con los siguientes enfoques:

- **Enfoque de derechos.** Implica que todos los programas, planes, proyectos y acciones tienen como centro a las personas y pueblos como los sujetos titulares de derecho, y que, todas las acciones se enmarcan en el reconocimiento, la participación efectiva y la respuesta diferenciada, con una perspectiva integral y sin discriminación. Este enfoque reconoce la existencia de diferentes estructuras de discriminación que se interseccionan y, por tanto, contempla las respuestas diferenciadas por razones de género, edad, nacionalidad, pertenencia étnica y condición de discapacidad, que se requieran en el marco de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos. El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute

de otros derechos humanos consagrados en diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante.

- **Enfoque territorial:** Comprende el territorio como unidad de acción transectorial y como un ecosistema social, geográfico, político y cultural, que comparte unas relaciones de vecindaje, desde la multiculturalidad y en interconexión con otros territorios. En este, la situación de derechos de la población que habita y reproduce cotidianamente este territorio, está vinculada a la infraestructura física, institucional, social y comunitaria y los medios a los que se tiene acceso para la realización y goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.
- **Enfoque transectorial:** Se caracteriza por la colaboración armónica y la corresponsabilidad entre los diversos actores gubernamentales, no gubernamentales, sociales y comunitarios, fomentando el desarrollo de acciones coordinadas. Bajo esta perspectiva, los agentes colaboran de manera conjunta compartiendo responsabilidades, recursos y conocimientos de forma sostenida en el tiempo, con el fin de alcanzar objetivos mutuamente acordados.
- **Enfoque reparador:** Implica el reconocimiento profundo de las injusticias históricas y en consecuencia las medidas están orientadas a contribuir en la superación de los efectos del racismo, la discriminación racial y el colonialismo en los pueblos los pueblos, comunidades y personas negras-afrodescendientes, raizales y palenqueras; indígenas y rrom. Este enfoque parte de la deuda histórica acumulada a lo largo de eventos traumáticos como la Trata transatlántica de seres humanos esclavizados, la esclavización, el colonialismo y el racismo estructural.
- **Enfoque Ecosistémico:** Establecido en el seno del Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB) para promover la conservación y el uso equitativo de los recursos de la tierra, el agua y los seres vivos (Smith y Maltby, 2003). Surge como respuesta a la crisis de extinción de especies y se fundamenta en una visión holística que busca integrar la conservación de la biodiversidad –en sus múltiples escalas– con el desarrollo socioeconómico (Wilkie et al, 2003). Esta búsqueda de integridad requiere respuestas coherentes expresadas e instrumentadas por políticas públicas adecuadas, tanto internacionales como nacionales y locales, abordadas desde una perspectiva de manejo adaptativo (García Azuero et al, 2005; García y Cochrane, 2005; FAO, 2007).

1.9. PRINCIPIOS

El desarrollo e interpretación de las acciones del Programa Hambre Cero, se sustenta en los siguientes principios:

- **Articulación.** Los programas, planes, proyectos y acciones desarrolladas en el marco del Programa Hambre Cero PHC garantizarán la gestión y articulación de recursos, procesos y actores que guardan relación con ellos en los ámbitos nacional y territorial.
- **Participación.** Los actores que componen el Programa Hambre Cero PHC participarán en los diversos procesos de planificación, decisión, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten dentro de éste, de manera informada. Para

hacer efectivo este principio, debe entenderse la participación como un concepto que potencia la intervención decisoria de las y los titulares del derecho a la alimentación, permitiendo su representación en igualdad de condiciones, lo que requiere adoptar medidas diferenciales para la difusión de información y recursos (económicos, logísticos, humanos, etc..) para el acceso en todos los ámbitos de participación en la toma de decisiones.

- **Descentralización.** Las acciones desarrolladas por el PHC tendrán en cuenta los principios de descentralización y autonomía administrativa y el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de las regiones y territorios, y de sus estructuras operativas para ampliar la democracia participativa y fortalecer la autonomía local.
- **Universalidad.** El PHC cubrirá a todos los residentes en el país, en todas las etapas de su ciclo vital con arreglo a las definiciones de priorización para la intervención principalmente en las poblaciones sujeto de especial protección constitucional.
- **Equidad Intergeneracional.** Las acciones, instrumentos y estrategias generadas por el PHC tendrán en cuenta el destino de las generaciones venideras, comprendiendo que este depende en gran medida de las decisiones y medidas que se tomen hoy, y que los problemas actuales, entre ellos la pobreza, el desempleo, la exclusión, la discriminación, las amenazas al ambiente, entre otras, deben resolverse en beneficio de las generaciones presentes y futuras y del propio planeta.
- **Soberanía alimentaria.** Entendida como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales. Desde esta perspectiva, para la garantía del derecho a la alimentación se tendrán en cuenta los pilares de la soberanía alimentaria: priorización de alimentos para todos; apoyo a los proveedores de alimentos; territorialización de los sistemas de alimentación; promoción de las economías locales; desarrollo del conocimiento técnico y habilidades; preservación de los recursos naturales y garantía del acceso a agua limpia.

2. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PHC

Las líneas de acción del Programa Hambre Cero están divididas en dos niveles, cuatro líneas de acción directa del PHC, que resultan de los objetivos propuestos y la teoría de cambio vinculada a cada uno de los objetivos específicos, unas líneas de acción coordinadas (cuatro claramente definidas, y una abierta, entendida como “Oferta de otras instituciones públicas”) con otros programas, estrategias y mecanismos cuyos objetivos contribuyen al objetivo general del PHC, y que, en tal sentido, se articularán a través de la instancia de gobernanza del Programa.

Adicional a estas, el Programa contará con una estrategia transversal de monitoreo, seguimiento y fortalecimiento comunitario para la gobernanza del Derecho Humano a la Alimentación.

Ilustración 17. Líneas de acción del Programa Hambre Cero



2.1. LÍNEAS DE ACCIÓN DIRECTA

2.1.1. Transferencia Hambre Cero

La transferencia Hambre Cero es complementaria a otras transferencias existentes, y está dirigida exclusivamente a la provisión de alimentos adecuados, nutritivos y suficientes a nivel comunitario, especialmente orientado a los sujetos de especial protección constitucional.

La transferencia tiene dos componentes que se desarrollarán de manera simultánea. Por un lado, **el componente de transferencia efectiva** que tiene como objetivo cubrir el déficit de los hogares en su capacidad de disponibilidad o acceso a alimentos. De acuerdo con las modalidades definidas en el Sistema de Transferencias, podrá ser una transferencia monetaria de uso específico (bono alimentario) o una transferencia en especie en los casos en los que existe un déficit de disponibilidad de alimentos, o cuando los mecanismos financieros para la disposición de transferencias monetarias no sean posibles por la infraestructura tecnológica o de servicios en la comunidad.

Los montos de las transferencias monetarias se establecerán de acuerdo con la regulación del Sistema de Transferencias, en concordancia con el artículo 65 y 67 de la Ley 2295 de 2023 y sus decretos reglamentarios.

Por otro lado, **el componente de transferencia complementaria** orientado al fortalecimiento de la resiliencia y medios de vida, la reconstrucción del tejido social y comunitario y las diversas formas propias de organización, recuperación o generación de activos sociales,

comunitarios, productivos y/o de provisión de alimentos (incluyendo las formas propias en territorios colectivos, como parte del fortalecimiento de los sistemas alimentarios locales) - que incluyen la transformación de alimentos. En esta transferencia se priorizarán los procesos asociativos, alianzas público-populares y, aquellas iniciativas para la producción o transformación de alimentos o que propendan por la generación o fortalecimiento de la infraestructura social y servicios comunitarios, la reactivación de los mercados locales, y los servicios de abastecimiento de alimentos, incluyendo mercados campesinos, trueques y el fortalecimiento de formas propias de abastecimiento local.

Esta transferencia, considera un componente monetario y un componente en especie de bienes, activos y acompañamiento para la inclusión productiva.

Para los fines pertinentes, se establecerá un manual operativo que especifique los mecanismos técnicos y operativos para la implementación de esta línea, así como la articulación de los actores que tienen responsabilidades compartidas y desarrollan acciones, bajo los principios del ejercicio de las competencias, de coordinación, complementariedad, y concurrencia.

2.1.2. Provisión de alimentos

El Ministerio de Igualdad y Equidad, se encargará de la provisión de alimentos a través de mercados campesinos y alianzas público populares en territorios y a poblaciones para quienes el acceso económico es la principal barrera.

2.1.3. Acciones para el fortalecimiento de sistemas productivos locales.

Las acciones para proteger los territorios colectivos y fortalecer y rehabilitar los sistemas productivos locales requieren la acción articulada del gobierno nacional y local. Para este propósito, se establecen cinco acciones clave que permitan la disponibilidad local de alimentos en condiciones de dignidad:

- 1. Provisión de tierras para las poblaciones sujeto de especial protección constitucional:** En el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se propone la provisión de tierras en los territorios priorizados por el Programa Hambre Cero. Se deberán considerar los distintos subsistemas propuestos en el artículo 4 de la Ley 2294/2023 y sus decretos reglamentarios, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el acuerdo de Paz, con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas; promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial.
- 2. Entrega de insumos, bienes y activos para la producción de alimentos y su procesamiento,** incluida la transformación de alimentos. En concertación con las autoridades tradicionales, delegados de las organizaciones y/o procesos comunitarios propios, en los territorios priorizados por el PHC y en los cuales se identifique la necesidad de la implementación de esta línea de acción, se acordará la distribución de aquellos insumos, bienes y activos necesarios, a nivel de hogares y comunidades,

para la disponibilidad, producción y transformación de alimentos, considerando la vocación del territorio y la posibilidad de abastecimiento local.

3. **Construir, rehabilitar o adaptar infraestructura para la producción alimentaria.** Esto incluye la infraestructura agrícola y la necesaria para la implementación de acciones anticipatorias, desde la perspectiva del riesgo agroclimático.
4. **Acompañamiento técnico comunitario para la producción alimentaria y la transformación de alimentos,** estas acciones deben estar orientadas al fortalecimiento de prácticas productivas desde una perspectiva de soberanía alimentaria, a través de al menos tres mecanismos: proveer las herramientas para adoptar prácticas de producción sostenible; apoyar la diversificación de la producción

sobre la base de las prácticas alimentarias tradicionales, y la creación de nodos comunitarios de acompañamiento, que permitan mantener el apoyo técnico a lo largo de la implementación del programa.

5. **Fortalecimiento asociativo y organizativo para la producción alimentaria,** en el marco de los procesos establecidos en los lineamientos estratégicos de política pública de agricultura familiar campesina, familiar, étnica y comunitaria.

2.1.4. Acciones para el fortalecimiento de sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a nivel local

Los sistemas de abastecimiento y distribución a nivel local son fundamentales para la superación de las situaciones de emergencia relacionadas con la disponibilidad y accesibilidad de alimentos adecuados culturalmente y la recuperación y sostenibilidad de los medios de vida locales. Por otro lado, los pequeños productores tienen la oportunidad de generación rápida de ingresos lo que facilita la reactivación de los mercados.

En este proceso se proponen cuatro acciones clave para el fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento de alimentos a nivel local que promuevan el acceso equitativo a alimentos de calidad y fomenten los circuitos cortos de comercialización:

1. **Construcción, desarrollo, fortalecimiento o rehabilitación de infraestructura de conectividad vial a nivel local,** esto incluye la construcción o rehabilitación de vías terciarias en territorios marginados y excluidos, hacia centros de almacenamiento, o zonas de producción de alimentos. También, el establecimiento de rutas regulares de transporte público fluvial en territorios principalmente acuáticos, donde las condiciones ambientales y territoriales impiden la construcción de infraestructura vial en el corto plazo.
2. **Construcción, adecuación y/o rehabilitación de infraestructura para el abastecimiento de alimentos** que aseguren un suministro constante de alimentos frescos y saludables, y que respondan a los requerimientos de la cultura alimentaria local. Esto implica la formalización, construcción (infraestructura), rehabilitación o fortalecimiento de plazas de mercado y centrales de abastecimiento; y el fortalecimiento de las capacidades locales de todos los actores sin conflicto de interés involucrados.
3. **Fortalecer los circuitos cortos de comercialización de alimentos a nivel local.** En los territorios priorizados por el Programa Hambre Cero y en el marco del desarrollo de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) se priorizará la implementación del eje 6 de circuitos cortos de comercialización como una herramienta dinamizadora de la economía campesina, familiar y comunitaria. En

esta línea se propone de manera prioritaria, promover, establecer y fortalecer los mercados campesinos y comunitarios en dichos territorios, buscando una reducción de la intermediación, precios justos, un mayor acercamiento entre lo urbano y rural, y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles.

4. **Garantizar la compra de cosechas a productores locales** a precios justos para promover la producción, facilitar la disponibilidad y regular los precios a nivel local.
5. **Puntos solidarios de abastecimiento alimentario** son espacios físicos que se crean para ser los lugares donde se hace entrega de productos alimentarios que posibilitan la comercialización de alimentos a bajo costo estimulando la producción local.

2.1.5. Fortalecimiento de las comunidades y procesos organizativos locales

Para esta línea, a continuación, se proponen tres acciones concretas:

1. **Fortalecimiento de sistemas comunitarios de cuidado**, avanzando en la democratización de las relaciones familiares y la visión comunitaria del cuidado, en articulación con el Sistema General de Cuidados y los sistemas de cuidado locales. Se desarrollarán acciones que contribuyan en la implementación de prácticas de cuidado y crianza favorecedoras del desarrollo armónico de las personas, así mismo, actividades de promoción, educación y orientación hacia la crianza y el cuidado.
2. En el marco del fortalecimiento comunitario, y en articulación con el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria y otros instrumentos de planificación territorial (Planes de Salud Pública, Planes Educativos Institucionales), se desarrollarán procesos de **educación alimentaria y nutricional** en los territorios priorizados por el PHC, incluyendo la promoción de huertas escolares y agricultura urbana, que contribuyan al fortalecimiento de capacidades en DHA y la promoción de una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada.
3. En cuanto a los procesos **organizativos y comunitarios**, se fortalecerán la gobernanza y autonomía territorial, a partir del reconocimiento de las diversas formas de organización comunitaria existentes, así como el reconocimiento de sus saberes y su aporte a las autonomías y soberanía alimentaria.

2.2. LÍNEAS DE ACCIÓN COORDINADAS CON EL PROGRAMA HAMBRE CERO

Corresponden a este nivel de acciones, las definidas en el párrafo del artículo 216 de la Ley 2294/ 2023 y que establece que el Programa Hambre Cero articulará cuanto menos: El sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la superación del hambre y la malnutrición; el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria (PDLMAC); el Programa de Alimentación Escolar (PAE); la Ley de Compras Públicas a la Agricultura Familiar; la oferta de otras instituciones públicas; la celebración de convenios con privados y con alianzas público populares; las áreas de recuperación nutricional...y la transferencia "Hambre Cero" y sus decretos reglamentarios.

En este contexto, a continuación, se enuncian algunas orientaciones propuestas para la articulación operativa del PHC.

2.2.1. Plan Decenal de lactancia materna y alimentación complementaria

En el marco de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI) se desarrollarán acciones de coordinación para facilitar el avance integral del PDLCMAC, en los territorios priorizados por el PHC.

2.2.2. Programa de alimentación escolar (PAE)

En el marco de la implementación del Programa de alimentación Escolar y bajo la coordinación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para aprender- (UAPA), se avanzará en:

- El incremento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, y con la atención durante todo el año escolar, incluyendo los periodos de receso académico, en los territorios priorizados por el PHC, privilegiando la participación de las comunidades en la operación del programa y el control social con transparencia.
- La incorporación de la economía popular, la agricultura familiar y las compras públicas en el marco de la operación del PAE, garantizando las compras de alimentos locales y culturalmente adecuados, así como la participación de las organizaciones locales, especialmente las asociaciones de padres y madres, en el proceso de preparación de los alimentos, como parte de la ampliación comunitaria de proveedores a nivel local.

2.2.3. Abastecimiento de agua segura para el consumo y la preparación de alimentos

Las acciones previstas en el marco de esta línea de acción en los territorios priorizados por el PHC se orientarán a:

- Incluir dentro del costo del primer momento de la Transferencia hambre Cero, el costo de adquisición de agua potable.
- Implementar soluciones no convencionales duraderas para el acceso a agua segura para el consumo, en aquellas zonas no priorizadas por el Programa Agua es Vida, ni por las acciones de infraestructura convencional implementadas a través de las autoridades locales y acompañadas por el sector Vivienda.
- Implementar soluciones no convencionales transitorias para el acceso a agua segura para el consumo, en aquellas zonas no priorizadas por el Programa Agua es Vida, ni por las acciones de infraestructura convencional implementadas a través de las autoridades locales y acompañadas por el sector Vivienda.

2.2.4. Zonas de recuperación nutricional

La Ley 2294 de 2023 establece en el artículo 214° *las Zonas de Recuperación Nutricional dentro de ecosistemas estratégicos para la soberanía alimentaria*, las cuales se establecerán en los territorios con mayores niveles de bajo peso al nacer, de morbilidad y mortalidad asociadas a desnutrición en la población infantil, bajo peso en mujeres gestantes e inseguridad alimentaria. Tendrán como fin implementar modelos integrales de acción transectorial, que sean pertinentes y oportunas para incidir en los determinantes sociales de la situación y contribuir a la garantía del derecho humano a la alimentación.

Así mismo, el parágrafo del artículo 216 establece la necesidad de la articulación con el Programa Hambre Cero. Con base en lo anterior, se propone:

- Articular las acciones del PHC, en el marco de Comité de Zonas de Recuperación Nutricional y en articulación con las comunidades, para la operación de las zonas de recuperación nutricional, en donde estas coincidan con los territorios priorizados por PHC.
- De igual manera, la intervención en el marco de las ZRN deben garantizar su vinculación con procesos comunitarios de fortalecimiento de capacidades y restitución de derechos como: i) la promoción del consumo de alimentos verdaderos, diversos, frescos, nutricional y culturalmente adecuados en las canastas o bonos de ayuda alimentaria, que privilegien la protección de circuitos cortos de comercialización de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de mujeres; ii) la promoción y protección de la lactancia materna y el control estricto a la promoción de los sucedáneos de la leche materna en el marco del PDLMAC; iii) fortalecimiento de las actividades de cuidado y crianza de niñas y niños pequeños y personas mayores que contribuyan en la democratización de las relaciones familiares y la visión comunitaria del cuidado; iv) el impulso a procesos de educación alimentaria y nutricional que promuevan entornos alimentarios saludables, soberanía alimentaria y la garantía de los derechos humanos; v) la regulación de la publicidad y consumo de PCBUs; y v) la generación de procesos de veeduría y control social a las acciones implementadas.

2.2.5. Oferta de otras instituciones públicas

En virtud de las líneas de acción propuestas, se incorporan aquí todas aquellas acciones que, desde la institucionalidad pública, tanto del nivel nacional como las entidades territoriales puedan contribuir en su desarrollo o ampliación de la escala, bajo los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia. Así mismo, el desarrollo de otras iniciativas territoriales, tales como bancos de alimentos, comedores, ollas comunitarias y otras intervenciones que compartan el alcance y los objetivos del PHC.

2.3. ENTIDADES RESPONSABLES POR LÍNEA DE ACCIÓN

Tabla 3 Entidades responsables por línea de acción

LÍNEAS DE ACCIÓN	COMPONENTE LÍNEA DE ACCIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
1. Líneas de Acción Directa	1.1. Transferencia Hambre Cero	El Departamento Administrativo de Prosperidad Social, será el responsable de esta línea de acción, en articulación con el PHC, como lo estipula el artículo 67 de la Ley 2295 de 2023.
	1.2. Acciones de emergencia	Ministerio de Igualdad y Equidad.
	1.3. Acciones para el fortalecimiento de sistemas productivos locales.	Las acciones para proteger los territorios colectivos, fortalecer y rehabilitar los sistemas productivos locales requieren la acción articulada del gobierno nacional y local, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en territorios marginados y excluidos el Ministerio de Igualdad y Equidad.

LÍNEAS DE ACCIÓN	COMPONENTE LÍNEA DE ACCIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
	1.4. Acciones para el fortalecimiento de sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a nivel local	Liderado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Igualdad y Equidad, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Transporte y el Ministerio de Salud y Protección Social y sus entidades adscritas y vinculadas y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.
	1.5. Fortalecimiento de las comunidades y procesos organizativos locales	Ministerio de Igualdad y Equidad y su entidad adscrita, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.
2. Líneas de Acción Coordinadas con el Programa Hambre Cero	2.1. Plan Decenal de lactancia materna y alimentación complementaria	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su rol de Secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPPI)
	2.2. Programa de alimentación escolar (PAE)	Bajo la coordinación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para aprender- (UAPA)
	2.3. Abastecimiento de agua segura para el consumo y la preparación de alimentos	En cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
	2.4. Zonas de recuperación nutricional	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Igualdad y Equidad.
	2.5. Oferta de otras instituciones públicas	Institucionalidad pública, tanto del nivel nacional como las entidades territoriales.

3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Ministerio de la Igualdad, en el marco de las funciones establecidas dentro del sistema de Monitoreo y Seguimiento para la Superación del Hambre y la Malnutrición SMSHM, será el encargado de realizar el seguimiento y monitoreo a la ejecución del Programa Hambre Cero –PHC, a partir de diferentes líneas de acción. Para tal efecto se elaborará un tablero de control del Programa con indicadores de gestión, productos y resultado con responsables institucionales, que permita hacer seguimiento a las acciones contenidas en el Programa.

En el marco del SMSHM se elaborarán informes anuales de avance a partir de la información presentada por las entidades responsables y deberá integrar también otros instrumentos de seguimiento a políticas públicas tales como el Sistema Único de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP, administrado por el DNP, que entrega información sobre los proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación PGN, para lo cual es pertinente realizar la identificación de los proyectos como PHC. Así mismo, se identificarán los indicadores claves en el Sistema de Seguimiento a las metas de Gobierno SISMEG, con el objeto de hacer visible la contribución del PHC a las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, se propone que en el marco de la construcción de la Política Nacional de Garantía progresiva del DHAA se incorpore la evaluación de esta, incluyendo un acápite del PHC, como parte de la agenda de evaluación y seguimiento de políticas públicas para estimar los resultados o impactos de las acciones y estrategias contempladas en el Programa.

3.1. Plan de seguimiento y monitoreo comunitario.

Un sistema de seguimiento y monitoreo comunitario es esencial en un programa de garantía del derecho humano a la alimentación desde el enfoque de derechos, ya que coloca a las comunidades en el centro de la toma de decisiones y la evaluación de las políticas alimentarias. Reconociendo que el acceso a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental, el seguimiento y monitoreo comunitario permite empoderar a las personas para que participen activamente en la planificación, implementación y evaluación de las políticas alimentarias que les afectan directamente. Al involucrar a las comunidades en este proceso, se promueve la rendición de cuentas, se garantiza la transparencia en la asignación de recursos y se asegura que las políticas alimentarias responden a los contextos culturales, y a las autonomías alimentarias de los pueblos indígenas, negros-afrodescendientes, raizales, palenqueros y rrom.

En tal sentido, en el marco de los mecanismos establecidos para el seguimiento de las acciones que contribuyen a la garantía progresiva del DHA, y que se enuncian a continuación, se diseñará e implementará un Sistema de Monitoreo Comunitario, basado en las prácticas comunicativas locales y los medios disponibles de comunicación en los territorios priorizados. Que permita la retroalimentación y participación permanente, y la medición periódica de indicadores específicos dentro del Plan de Monitoreo y Seguimiento. Para este sistema de monitoreo comunitario, se generará un proceso de diseño participativo, una fase de capacitación y transferencia de las herramientas desarrolladas, y, una fase de implementación desde el inicio del Programa.

4. GLOSARIO

A continuación, se presentan las principales definiciones que sustentan el Programa Hambre Cero desde la perspectiva de derechos y soberanía alimentaria.

El Derecho Humano a la Alimentación (DHA):

Es un derecho humano reconocido por diversos instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (art. 25).

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (art. 11. 1). Reconoce además expresamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11. 2).

¿En qué consiste el DHA?

El derecho a la alimentación adecuada 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. (Observación General No. 12 de 1999, Comité DESC)

El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre (...)

Dimensiones o elementos del DHA

- **Disponibilidad:** se entiende como “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda” (Comité de Derechos Económicos, 1999).

En este sentido, las personas y comunidades pueden obtener alimentos producidos a partir de sus propios cultivos y tenencia de animales, o a través de prácticas culturales como la caza, la pesca y la recolección. También podrán obtener alimentos disponibles en tiendas, plazas o mercados en su territorio. El suministro de alimentos adecuados debe obtenerse en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico. El alimento debe estar disponible en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades físicas de todas las personas.

- **Accesibilidad:** Acceso y control sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento...) y a los alimentos disponibles en el mercado. La falta de acceso y control es frecuentemente la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras...) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos). (Comité de Derechos Económicos, 1999)

La accesibilidad supone que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos. La accesibilidad económica significa que “los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas” (Comité de Derechos Económicos, 1999), como la educación de los NNA, la compra de medicamentos, el pago de arriendo de la vivienda, etc. Entonces, se tendrá que procurar, por ejemplo, que los ingresos de las personas y familias alcance para cubrir el gasto en alimentos en cantidad y calidad suficiente, así como de otras necesidades básicas.

La accesibilidad física significa que los alimentos deben ser accesibles a todos al eliminar, por ejemplo, barreras geográficas y de infraestructura e incluir a los grupos más vulnerables físicamente: los niños, los enfermos, las personas con discapacidad o los adultos mayores, así como también a las personas que se encuentren en zonas distantes, con difícil acceso vial, víctimas de conflictos armados o desastres naturales, población migrante, etc. Por ejemplo, se puede facilitar el acceso de una comunidad a los alimentos mejorando las vías de acceso a su territorio e implementando un servicio de transporte público, o también, con construcción de infraestructura para establecer mercados más cercanos. (Comité de Derechos Económicos, 1999)

- **Adecuación:** hace referencia a que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, sus condiciones de vida, su salud, diferencias étnicas, ocupación, género y su contexto sociocultural. (Aprovechamiento biológico y consumo).

La alimentación debe ser culturalmente aceptada. Debe tener en cuenta la edad, el estado de salud, estado nutricional de los individuos para una adecuada utilización, ingestión y absorción de los alimentos. por ejemplo, si la alimentación de los niños no es suficiente en cantidad y calidad acorde a sus necesidades nutricionales, puede conllevar a malnutrición o desnutrición afectando su desarrollo físico y mental. Otro ejemplo es cuando la alimentación con alto contenido energético, pero bajo valor nutricional puede llegar a producir estados de obesidad y otras enfermedades. (Comité de Derechos Económicos, 1999)

La alimentación también debe ser apta para el consumo humano (inocuidad), es decir, libre de sustancias adversas, como contaminantes procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios. (Comité de Derechos Económicos, 1999)

- **Sostenibilidad:** está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. (Comité de Derechos Económicos, 1999)

Realización progresiva del Derecho Humano a la Alimentación

Así mismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace énfasis en que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre..., incluso en caso de desastre natural o de otra índole (CDESC, 1999). Algunas de las medidas tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación. Es así como en algunos casos (víctimas de catástrofes naturales o de otra índole) se tendrá que partir por garantizar el mínimo vital brindando asistencia alimentaria adecuada para que una población en crisis o las poblaciones más vulnerables no padezcan hambre y los casos de desnutrición sean identificados y atendidos de manera oportuna.

Se deberán activar los sistemas de protección social y apoyar la recuperación de los medios de vida para favorecer el acceso físico y económico de una población a los alimentos a través de transferencias y estrategias para la inclusión laboral.

Para garantizar una alimentación cuantitativa, cualitativa, culturalmente adecuada y sostenible, las escalas de realización, la Soberanía Alimentaria (SoA), las Autonomías alimentarias (AuA) y la Seguridad alimentaria y Nutricional (SAN), se consideran fundamentos sobre los que se debe sustentar y afianzar el logro progresivo del Derecho a la Alimentación Adecuada.

Escalas de realización del DHA

- **Soberanía Alimentaria:** se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas

productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales. (Parlamento Latinoamericano, 2012, pág. 18)

- **Seguridad Alimentaria:** [Existe seguridad alimentaria cuando] “Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” - Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 1996.
- **Seguridad Alimentaria y nutricional:** es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (DNP, 2008, pág. 3)

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de Naciones Unidas. (2021). *A/76/237. Septuagésimo sexto período de sesiones. El derecho a la alimentación*. Roma. Obtenido de <https://undocs.org/es/A/76/237>
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2010). *Nutrición en Colombia: estrategia de país 2011 - 2014*. Bogotá: BID. Obtenido de BID.
- BM, B. M. (17 de Septiembre de 2023). *Banco Mundial. Índice de Gini - OECD members*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org>:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=OE>
- Castro, J. d. (2019). *Geopolítica del hambre. Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*. Buenos Aires, Argentina: EDUNLa Cooperativa.
- Cavazos Gasparini, M. (2008). *Hambre, desigualdad y pobreza: Lecciones desde América Latina*. . Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chonchol, J. (1987). *El Desafío Alimentario. El hambre en el mundo*. Santiago, Chile: Larousse.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (1999). Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Ginebra. Recuperado el 14 de 07 de 2022, de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/derecho-a-una-alimentacion-adeuada.pdf>
- Corte Constitucional, M. A. (2017). *Sentencia T 302 de 2017*.
- DANE. (2021). *Pobreza en Colombia, un análisis con perspectiva de género*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2022). *Boletín técnico - Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES)*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2022). *IPC Principales resultados junio de 2022*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2022). *Principales resultados IPC, Diciembre 2022*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2023). *Escala de experiencia en Inseguridad Alimentaria FIES- Boletín técnico*. Bogotá.
- DANE, D. A. (2020). *Tiempos de cuidados: Las cifras de la desigualdad*. . Obtenido de www.dane.gov.co:
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-de-cuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>
- DANE, D. A. (26 de Abril de 2022). *Boletín de Prensa. Pobreza monetaria. 26 de abril de 2022*. Obtenido de www.dane.gov.co:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf
- DANE, D. A. (2023 (2)). *Información Pobreza monetaria nacional 2022*. Bogotá.
- DANE, D. A. (2023 (4)). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá.

- Defensoría del Pueblo. (2012). *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *La ayuda alimentaria en el contexto del Derecho a la Alimentación. Deberes y obligaciones de los Estados con base en los Instrumentos Internacionales y avances en el caso colombiano*. (J. C. Morales Gonzalez, Ed.) Bogotá: Imprenta Nacional.
- Delgado Blanco, A. (2016). El derecho a la alimentación. Algunos elementos para su análisis. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 29, 89-92.
- Dlamini SN, C. A. (2023). Food insecurity and coping strategies and their association with anxiety and depression: a nationally representative South African survey. *Public Health Nutr.*, 24 - 26.
- DNP. (1996). Documento Conpes 2847. Bogotá.
- DNP. (2008). *Documento CONPES 113*. Bogotá.
- DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 - Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá DC.
- FAO. (2014). *El derecho a una alimentación adecuada en los programas de emergencia*. Roma. Recuperado el 12 de 07 de 2022, de <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/es/c/264823/>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Roma. doi:<https://doi.org/10.4060/cc0639en>
- FAO, O. d. (2015). *Sistema de abastecimiento alimentario, bases para la inclusión de la agricultura familiar*.
- G|Exponencial Firma Consultora. (2015). *Evaluación Institucional y de Resultados de la PSAN 2015*. Bogotá: DNP.
- Gómez, M. &. (2023). La carga mental del cuidado: un análisis desde las desigualdades de género. . *Revista de Economía y Desarrollo*, 19(2), , 10-22.
- Haarscher, G. (1989). *Philosophie des droits de l'homme*. Bruxelles: l'Université de Bruxelles.
- Hernández-Vásquez A, V.-L. F.-F. (2022). Factors Associated with Food Insecurity in Latin America and the Caribbean Countries: A Cross-Sectional Analysis of 13 Countries. . *Nutrition*, 3 - 15.
- INS, I. N. (2023). *Boletín Epidemiológico Semanal Semana epidemiológica 36, 3 al 9 de septiembre de 2023*. Bogotá.
- Le Coq, J. F., Grisa, C., Guéneau, S., & Niederle, P. (2021). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. Río de Janeiro: E-Papers.
- MADR, M. d. (2023). *Anuario Estadístico del Sector Agropecuario*. Bogotá.
- MSPS, M. d. (2023 (2)). *Informe Nacional de Calidad del Agua para consumo humano INCA 2023*.
- MSPS, M. d. (2023 (4)). *Informe Nacional de Enfermedades Diarreicas Agudas 2023*. Bogotá.

Parlamento Latinoamericano. (2012). Ley Marco Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria. Panamá.

República de Colombia, Transición presidencial. (2022). *Diagnóstico y recomendaciones del empalme del sector agro "Hacia un Nuevo Campo Colombiano"*. Bogotá.

Restrepo-Yepes, O. C. (Julio - Diciembre de 2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10, 47 - 64.

UPRA. (2023). *Boletín de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria*. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

WFP. (2023). *Evaluación de Seguridad Alimentaria para Población Colombiana*. Bogotá: WFP.